



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC n° 02583/12**

*Administração Indireta Municipal. Instituto de Previdência de Pedras de Fogo. Prestação de Contas Anual. Exercício 2011. **Recurso de Apelação** contra o Acórdão AC1-TC n° 01672/16. Conhecimento. Provimento. Reforma da decisão hostilizada.*

### **ACÓRDÃO APL-TC 00417/17**

#### **RELATÓRIO**

*A 1ª Câmara deste Tribunal de Contas julgou, em 02/06/2016, o processo TC n° 02583/12, referente à Prestação de Contas do então Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Pedras de Fogo (IPAM), senhor Olímpíades Ovídio de Queiroz Neto. A Relatoria da decisão apelada coube ao Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, que prolatou o Acórdão AC1-TC n° 01672/16 (fls. 87/90), cuja parte dispositiva assim determinou:*

- 1) Julgar irregular a prestação de contas do Instituto de Previdência Municipal de Pedras de Fogo, relativa ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade do Sr. Olímpíades Ovídio de Queiroz Neto.*
- 2) Aplicar multa pessoal e individual ao gestor do Instituto de Previdência Municipal de Pedras de Fogo, Sr. Olímpíades Ovídio de Queiroz Neto, pelo descumprimento a normas legais, com apoio no art. 56, II, da LOTCE 18/93, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), equivalentes a 62,83 UFR-PB, conforme as impropriedades apontadas pela Auditoria em seu relatório, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, cabendo a intervenção da Procuradoria Geral do Estado (PGE) em caso de não recolhimento voluntário, bem como do Ministério Público, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual.*
- 3) Recomendar à atual gestão do Instituto de Previdência Municipal de Pedras de Fogo, no sentido de cumprir os ditames da Constituição Federal e das normas de natureza previdenciária, bem como exigir o cumprimento tempestivo das obrigações do Poder Executivo Municipal de Pedras de Fogo perante o Instituto.*

*Inconformado com a decisão do Órgão Fracionário, o ex-Gestor atravessou recurso de apelação (Documento TC n° 35152/16, fls. 94/104), pleiteando a reforma do juízo de reprovabilidade e, como consectário lógico, a extinção da multa que lhe fora cominada.*

*Ao examinar a apelação, a Auditoria exarou relatório técnico (fls. 112/116), consignando que o recorrente não apresentou fatos e/ou documentos novos necessários e suficientes para sanar as irregularidades que ensejaram a reprovação das contas.*

*Chamado ao feito, o Ministério Público de Contas elaborou o Parecer n° 00548/17 (fls. 118/123), de autoria do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, que opinou, em sintonia com o Grupo Especialista, pelo conhecimento, quanto à admissibilidade, mas pela improcedência, no que tange à análise de mérito<sup>1</sup>.*

*O processo foi agendado para a presente sessão, determinando-se as intimações de praxe.*

---

<sup>1</sup> Na sua intervenção, o representante do MPC aludiu à contestação como recurso de reconsideração, conformando evidente erro material, posto tratar-se de recurso de apelação. O lapso em nada compromete o aperfeiçoamento do contraditório e da ampla defesa, tendo apenas consequências relacionadas com a competência de julgamento.

### **VOTO DO RELATOR**

A apelação é uma das modalidades contempladas dentro do sistema recursal desta Corte, conforme dispõe o artigo 31, inciso I, de sua Lei Orgânica. Como todo remédio processual, pretende levar ao reexame da decisão causadora da insatisfação do recorrente, com vistas a ensejar-lhe a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração. Contudo, a eficácia do instrumento jurídico está condicionada à observância de alguns requisitos processuais. No tocante ao conhecimento dos recursos apresentados, é no Regimento Interno, mais precisamente em seus artigos 222 e 223, que são listadas as premissas básicas. Eis a íntegra dos referidos dispositivos:

Art. 222. Terão legitimidade para a interposição recursal os responsáveis, os que demonstrarem interesse jurídico em relação à matéria examinada, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Art. 223. Não se conhecerá de recurso quando:

I - manejado intempestivamente;

II - o recorrente não possuir legitimidade;

III - a petição for manifestamente impertinente, na forma deste Regimento Interno;

IV - interposto por procurador não habilitado, salvo a situação contida no art. 5º, §1º da Lei nº 8.906/94.

Da dicção dos referidos dispositivos, extrai-se que, para a formulação do recurso de apelação, hão de ser observados dois pressupostos de admissibilidade, a saber: subscrição por pessoa legitimada e tempestividade. O autor do recurso foi o responsável pela gestão do Instituto de Previdência durante o exercício analisado, sendo o destinatário das determinações constantes da decisão contestada. Configurados, portanto, seu interesse de agir, bem como a legitimidade de sua objeção.

Sobre a tempestividade, o Acórdão AC1-TC nº 01672/16 foi veiculado na Edição nº 1495 do Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, tendo sido publicado em 10/06/2016. A interposição da apelação se deu em 27/06/2016, dentro do prazo regimental de apresentação, definido em quinze dias, nos termos do artigo 232 do RITCE/PB<sup>2</sup>. Destarte, claramente atendido o requisito temporal.

Superada a admissibilidade da peça recursal, passo ao exame de mérito das alegações, apresentando-as nos itens seguintes:

- Ausência de pagamento ao INSS de contribuição previdenciária incidente sobre os valores pagos aos servidores comissionados do Instituto, bem como sobre os montantes pagos a prestadores de serviços, no valor de aproximadamente R\$ 5.481,36.

A falha em comento foi quantificada pela Auditoria no minudente relatório inicial, mais precisamente no seu item 3.2.2.1 (fl. 33). Como se pode aferir a partir da tabela abaixo, o recolhimento previdenciário total, assim considerado o somatório das contribuições patronais e laborais, foi estimado em R\$ 25.333,32. Todavia, as transferências efetivas ao INSS perfizeram R\$ 19.851,96, o que ensejou a conclusão de recolhimento a menor de R\$ 5.481,96.

DISCRIMINAÇÃO	VALOR PAGO	CONTRIBUIÇÃO DEVIDA		
		PATRONAL	SERVIDOR	TOTAL
Comissionados	68.999,99	14.490,00	6.813,32	21.303,32
Serviços contábeis	13.000,00	2.600,00	1.430,00	4.030,00
<b>Total</b>	<b>81.999,99</b>	<b>17.090,00</b>	<b>8.243,32</b>	<b>25.333,32</b>
<b>Contribuição recolhida</b>				<b>19.851,96</b>
<b>Contribuição não recolhida</b>				<b>5.481,36</b>

Fonte: SAGRES (informações relativas à folha de pagamento do IPAM) e GPS – Documentos TC nº 26490/14 e 26492/14.

Em seu socorro, o ex-Gestor reafirmou a inexistência de débitos previdenciários pendentes, em linha com o pronunciamento que fizera por ocasião da apresentação da defesa. Para comprovar, juntou depoimento colhido do atual responsável pelo Instituto, bem como a lista dos valores empenhados.

<sup>2</sup> Art. 232. Cabe Apelação para o Tribunal Pleno dos acórdãos proferidos por qualquer das Câmaras e, bem assim, das decisões prolatadas por julgadores singulares.

Parágrafo único. A apelação será interposta no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da publicação da decisão.

*Não se extrai da documentação citada pelo senhor Olimpíades conclusões que lhe tragam maior proveito. De fato, a declaração subscrita pelo atual Gestor do IPAM não tem o condão de elidir falha relacionada a recolhimento previdenciário apurada no curso do exercício de 2011.*

*Também não devem ser acolhidas de pronto as informações sobre os empenhos efetuados no elemento de despesa 13 – obrigações patronais. Isto porque a lista apresentada na folha 103 traz recolhimentos que não se referem ao exercício de 2011. É o que facilmente se vê no histórico dos empenhos 0092 e 0192, respectivamente de valores R\$ 7.129,97 e 4.411,55, aludindo a contribuições devidas nos exercícios de 2009 e 2010.*

*Assim, considerando apenas os treze empenhos restantes – uma para cada mês do exercício, sendo o último referente ao 13º salário –, chega-se a um total de R\$ 15.982,64, sendo tal monta relativa à contribuição previdenciária patronal. Note-se que há uma diferença em relação aos R\$ 14.490,00 apresentados na tabela da página anterior. Procedidas às correções, obtém-se um resultado um pouco menor para a eiva: R\$ 3.990,72. Não me parece caber comunicação à Autarquia Previdenciária Nacional por falha de tal magnitude.*

*Comparado ao total estimado das contribuições (R\$ 25.333,32), a irregularidade representa aproximadamente 15,75% do total devido, percentual que sinaliza o compromisso do gestor em adimplir as obrigações para com a Autarquia Previdenciária Nacional, ainda que não na sua totalidade. Ademais, este percentual pode ainda ser menor, caso sejam computados eventuais pagamentos de benefícios previdenciários honrados pelo RPPS, tais como salário-família e auxílio-maternidade.*

*É remansosa a jurisprudência deste Colegiado no que tange à possibilidade de temporizar tais situações, para fins de julgamento das contas, onde o juízo de reprovabilidade seria por demais rigoroso ante o fato de um gestor ter honrado algo em torno de 85% das obrigações patronais. Além disso, em valores absolutos, a falha não se apresenta expressiva.*

*Assim, acolho a pretensão recursal, ainda que por razões distintas daquelas alegadas, para considerar que **a pecha deve ser tomada como ressalva à presente Prestação de Contas.***

- *Erro no balanço patrimonial devido a ausência de contabilização da dívida da Prefeitura para com o Instituto.*
- *Ausência do controle da dívida da Prefeitura para com o Instituto.*

*As eivas restringem-se a observação constante do item 3.3.2 da peça de abertura, afirmando que o balanço patrimonial não explicitou o valor da dívida do Poder Executivo com o Instituto de Previdência, informação que deveria constar como item do ativo, por tratar-se de haveres do Ente Previdenciário.*

*Como se pode constatar a partir de informações sintetizadas no quadro do item 5.3 da inicial (fls. 37/38), foram celebrados nada menos do que sete termos de parcelamento de dívida, ocupando os pólos contratantes a Prefeitura e o RPPS. O prazo contratual estabelecido em todos os instrumentos foi 60 meses. Assim, a depender da data de formalização, todo o valor pactuado pode ser considerado como ativo para o Instituto e passivo para a Prefeitura de Pedras de Fogo.*

*De acordo com a Equipe Técnica, três dos sete acordos de parcelamento estavam vigentes no exercício sob análise e foram pagos regularmente, resultando em ingressos financeiros da ordem de R\$ 158.834,20<sup>3</sup>. Somando os saldos contratuais dos ajustes celebrados a partir de 2011, chega-se a uma dívida estimada em R\$ 3.038.321,65.<sup>4</sup>*

*A falha denota, como bem observou a Auditoria, descuido em relação ao acompanhamento da situação patrimonial do IPAM, além de ser uma inconformidade ante o normativo contábil. Entretanto, o Acórdão ACI-TC nº 01672/16 não deixou claro o peso do cometimento da eiva para a formação da valoração negativa das contas. **A falha é de fácil correção, razão que me leva a recomendar à atual Gestão para que proceda às correções devidas.***

<sup>3</sup> Constatou-se apenas o atraso de uma parcela, no valor de R\$ 10.941,87.

<sup>4</sup> O valor é ligeiramente menor do que esse, posto que alguns das parcelas do contrato mais antigo foram liquidadas. Não obstante, considerando o prazo de 60 meses, fica evidente o peso da obrigação assumida tão somente por força do inadimplemento das contribuições patronais em momento correto.

- Omissão da gestão no sentido de cobrar da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal o repasse em dia das contribuições previdenciárias devidas.
- Omissão da gestão no sentido de cobrar da Prefeitura Municipal o repasse em dia das contribuições previdenciárias devidas.

Como já mencionado, é expressivo o montante devido pelo Poder Executivo Municipal ao IPAM ao final do exercício de 2011, superando os R\$ 3 milhões. Há que se ponderar, todavia, que o tema auditado pode encerrar situação ainda mais gravosa. Isto porque, segundo a instrução, há uma diferença entre a alíquota total de incidência efetivamente praticada e aquela prevista no plano atuarial. Assim, ao invés de estratosféricos 44,54%<sup>5</sup>, os recolhimentos foram feitos tomando por base o percentual de 21,06%, assim composto: custo normal (5,47%), alíquota amortizante (13,59%) e 2,00% (custeio administrativo).

Tal discrepância exemplifica bem a realidade de muitos dos Institutos de Previdência paraibanos e escancara preocupação que, por diversas vezes, trouxe à baila nas sessões desta Câmara. Parece-me evidente que um estudo atuarial que projete contribuições previdenciárias patronais da ordem de 45% ou não foi concretizado em bases adequadas ou sinaliza inevitável inadimplemento dos entes patrocinadores, no caso, a Prefeitura e a Câmara de Pedras de Fogo. E há municípios onde os percentuais de alíquota complementar ultrapassam em muito os 50%.

Sobre este ponto, destaco trecho do Parecer Ministerial nº 00635/17, de autoria do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, peça integrante do Processo TC nº 04491/14, também de minha Relatoria, que tratou da prestação de contas do IPM de Brejo do Cruz. O douto representante exprimiu com primor as razões da minha inquietação no que tange ao problema em pauta:

*Os institutos responsáveis pelos regimes próprios municipais têm se tornado estruturas deficitárias, que podem gerar situações insustentáveis em um futuro não tão distante. Tais entidades dependem do recolhimento regular das contribuições. Entretanto, se não são adotadas as medidas necessárias para a arrecadação dos valores que lhe são devidos, a sua manutenção se torna questionável.*

Para além das considerações acima esposadas, que não se esgotam na presente PCA, importante circunscrever os limites da eiva. Trata-se de eventual omissão do gestor do instituto em promover as necessárias medidas de cobrança das contribuições previdenciárias. Perquirindo a documentação acostada, percebe-se que foram elaborados os Ofícios IPAM nº 34 e 38/2011 (fls. 61/62). Destarte, não há falar em inação do ex-Gestor.

Importa lembrar que os cargos de direção dos Institutos Municipais de Previdência são providos por indicação do respectivo Chefe do Executivo. Se, no campo teórico, não há uma relação oficial de subserviência, posto que autarquias são entes federativos autônomos, na prática, é delicada a situação daqueles que dirigem os Regimes Próprios. De bom alvitre **recomendar à atual direção** para que seja diligente em relação à exigibilidade das contribuições previdenciárias patronais.

- Composição do Conselho em desacordo com a Lei Municipal nº 32/2009.

A pecha estaria adstrita à composição, visto que a própria Auditoria reconheceu a regular realização das reuniões ordinárias. Eis a descrição precisa da falha:

*Nos termos do § único do art. 1º do Decreto nº 03 de 02/01/09, o Conselho Municipal de Previdência seria composto por três representantes do Poder Executivo, um dos servidores públicos do Poder Legislativo e um dos servidores. Com a Lei Municipal nº 32/09, a composição do Conselho Municipal de Previdência de Pedras de Fogo, passou a ser com dois representantes do Poder Executivo, um representante dos servidores do Poder Legislativo, um representante dos inativos e pensionistas, que antes não estava prevista a sua participação, e dois representantes dos servidores ativos. No exercício de 2011, a composição do conselho não estava de acordo com a lei Municipal nº 32/09, pois, segundo o documento TC nº 27088/14 apresentado, apenas havia quatro pessoas compondo o referido conselho.*

---

<sup>5</sup> Sendo 28,54% para o custo normal, 14,00% para custo suplementar e 2,00% de taxa de administração. Embora conste de plano atuarial, este patamar de cobrança comprometeria a Gestão Municipal, que teria que aportar ao RPPS valor próximo à metade de todos os seus gastos de pessoal.

Também neste quesito, o Acórdão guerreado não explicita o impacto da falha em relação à reprovação de contas e à cominação de multa. Trata-se de conduta obviamente descuidada, mas que pode ser corrigida com recomendação, **sendo razoável tomá-la como ressalva as contas em apreço.**

Em linha com os argumentos precedentes, voto pelo conhecimento do presente Recurso de Apelação, posto que atendidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pelo seu conhecimento, ensejando o **juízo regular com ressalvas** da prestação de contas do senhor Olímpíades Ovídio de Queiroz Neto, ex-Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Pedras de Fogo (IPAM), relativa ao exercício de 2011. O novo entendimento é suficiente para o **afastamento da multa** anteriormente cominada, devendo constar da decisão as recomendações consignadas no meu voto.

### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-02583/12, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em conhecer do Recurso de Apelação interposto pelo senhor **Olimpíades Ovídio de Queiroz Neto**, ex-Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Pedras de Fogo (IPAM), contra o Acórdão AC1-TC nº 01672/16 e, no mérito, **dar-lhe provimento**, para reformar a decisão atacada, que deverá ser proclamada como **juízo regular com ressalvas** das referidas contas, **devendo ser afastada a multa** cominada, equivalente a 62,83 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba. **Recomende-se** à atual gestão do Instituto que atente para a regular escrituração contábil, notadamente quanto à necessidade de consignar no balanço patrimonial a posição ativa em relação à dívida da Prefeitura Municipal de Pedras de Fogo para com o seu Regime Próprio de Previdência, bem como que promova a alteração da composição do Conselho Municipal de Previdência e que envide esforços junto ao Poder Executivo visando ao adimplemento das contribuições patronais.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.  
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 19 de julho de 2017.

Assinado 20 de Julho de 2017 às 21:01



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE

Assinado 20 de Julho de 2017 às 13:09



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 21 de Julho de 2017 às 09:43



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO