



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04397/16

Administração Indireta Municipal. Fundo de Previdência Social dos Servidores Municipais de Esperança – FUNPREVE. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2015. Regularidade com ressalvas. Cominação de multa. Determinação. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC 01822/17

RELATÓRIO:

Trata o feito da Prestação de Contas Anual do Fundo de Previdência Social dos Servidores Municipais de Esperança – FUNPREVE –, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor Juliano dos Santos Martins Silveira.

O Órgão Técnico de Instrução, por meio da sua Divisão de Auditoria de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária (DIAPG), emitiu, em 11/08/2016, relatório inicial (fls. 220/227) atribuindo eivas ao ex-Presidente do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Em respeito ao primado do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação da autoridade responsável (fl. 228/229). Depois de ver atendido pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa (fl. 232), o interessado, por meio de representante legalmente constituído, atravessou o conjunto de suas contrarrazões (fls. 237/241), a que se seguiu o material probatório (fls. 242/596).

Ato contínuo, a Unidade Especialista expediu relatório técnico de análise de defesa (fls. 606/610), concluindo pela subsistência das seguintes falhas:

- Omissão da gestão do instituto no sentido de alertar o chefe do Executivo Municipal acerca da necessidade de implantação do plano de amortização do déficit atuarial definido na avaliação atuarial, por meio de Lei Complementar.*
- Aumento significativo de despesas correspondentes a auxílio-doença, merecendo esclarecimentos por parte do gestor.*
- Erro na elaboração do balanço patrimonial, devido a registro incorreto das provisões matemáticas previdenciárias.*
- Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da Câmara Municipal de Esperança o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS relativas ao exercício sob análise.*

Os autos eletrônicos foram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde receberam o Parecer nº 00609/17 (fls. 612/616), da pena da Procuradora-Geral, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no qual constaram as seguintes proposições:

- 1. **Regularidade com ressalvas** das contas do Gestor do Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança, Sr. Juliano dos Santos Martins Silveira, exercício 2015.*
- 2. **Aplicação da multa pessoal** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao ex-Gestor do Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança antes mencionado.*
- 3. **Recomendação** à atual Direção do FUNPREVE 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 legislação cabível à espécie, zelando, a todo custo, pelo equilíbrio atuarial do Instituto, o que implica ações proativas de cobrança de valores devidos pelo Poder Público local.*

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 escorreita 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.

No caso em lume, está-se diante das contas do ordenador de despesa responsável, à época, pela Autarquia Previdenciária Municipal de Esperança. Examinando as conclusões do Órgão Auditor, percebe-se que as eivas subsistentes aludem a uma suposta conduta omissiva do ex-gestor, ao aumento de despesas relativas ao pagamento de auxílio-doença e a falhas de natureza contábil. As nuances de cada um desses tópicos serão examinadas a seguir.

- Omissão da gestão do instituto no sentido de alertar o chefe do Executivo Municipal acerca da necessidade de implantação do plano de amortização do déficit atuarial definido na avaliação atuarial, por meio de Lei Complementar.*
- Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da Câmara Municipal de Esperança o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS relativas ao exercício sob análise.*

Remanesceu como falha a inércia do ex-Gestor em interceder junto à chefia do Poder Legislativo em prol do adimplemento total da contribuição previdenciária patronal. Noutras palavras, era de se esperar a mesma ação tomada em relação do Chefe do Poder Executivo, materializada nos doze ofícios endereçados ao então Prefeito de Esperança (fls. 585/596).

*Ainda que configurada a omissão, não se pode esquecer que o peso das contribuições do Legislativo Mirim para as finanças do RPPS é consideravelmente menor. Tanto que, como se pode constatar da leitura da tabela 10.2 da inicial, o valor patronal não repassado foi de módicos R\$ 4.739,05. **Neste ponto, a pecha comporta relevação.***

No que diz respeito ao alerta sobre a necessidade de implantação do plano de amortização para o déficit atuarial projetado, assiste razão à Equipe de Instrução. Todavia, ainda que tal alerta seja feito pela atual gestão do Instituto, não são promissoras as expectativas para a geração de servidores públicos municipais que passarão à inatividade dentro de vinte ou trinta anos. Isto porque a alíquota suplementar que vigorará entre 2032 e 2044 será de 23%, mais do que o triplo daquela observada em 2015.

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 40% (17,04% do custo normal mais 23,00% do custo suplementar) ou não foi concretizado em bases adequadas ou sinaliza inevitável inadimplemento dos entes patrocinadores, no caso, a Prefeitura e a Câmara de Esperança. E há municípios onde os percentuais de alíquota complementar ultrapassam em muito os 50%.

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 [...]

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, exercício de 2013. O douto representante exprimiu com primor as razões da minha inquietação no que tange ao problema dos RPPS paraibanos:

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.

Centrando o foco no exercício em lume, o que se dá a partir do exame dos demonstrativos contábeis de 2015, percebe-se que os números apontam para o melhor resultado desde a assunção do senhor Juliano ao comando do RPPS. Também fui relator das contas relativas aos exercícios de 2013 e 2014², onde foram observados desequilíbrios orçamentários. Por seu turno, o ano de 2015 foi caracterizado pelo primeiro superavit do quadriênio 2012/2015, conforme se vê na tabela apresentada no item 7 da exordial.

Não obstante, no mesmo interregno foi constatada a mais desfavorável relação entre ativos e inativos, como indica o quadro do item 4 do relatório inicial, abaixo reproduzido. Em se mantendo tal tendência, muito provavelmente será necessária a revisão dos dados atuariais.

4. QUANTITATIVO DOS SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS

Índice de Atividade	2012	2013	2014	2015
Servidores Ativos	820	787	748	698
Inativos	269	282	289	318
Pensionistas	62	73	72	72
Relação Ativos/(Inativos+Pensionistas)	2,48	2,22	2,07	1,79

Fonte: Relatórios iniciais das prestações de contas do instituto referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014 (Processos TC nº 05327/13, 04601/14, 04124/15), Documento às fls. 20 e Documento TC nº 35684/16.

Por fim, importa salientar a observação gravada pela Auditoria sobre a norma estabelecida no artigo 2º, §2º, da Lei Complementar Municipal nº 061/2012 (Documento TC nº 35645/16). Muito claro o dispositivo ao afirmar que, na hipótese de alteração da alíquota, deverá ser respeitado o prazo remanescente dos 32 anos até 2043, podendo ser fixada a nova tabela mediante Lei Complementar de Autoria do Executivo Municipal.

*É natural que a legislação acerca de tema tão delicado só possa ser alterada por instrumento normativo que exija quórum qualificado. Assim, com base nos elementos dos autos, o Decreto nº 1.708/2014 explicitamente afronta a LC nº 061/2012. **Determine-se à atual gestão do FUNPREVE** que, caso reconheça a necessidade de novas alíquotas para custo suplementar da contribuição previdenciária patronal, que o faça nos termos estabelecidos no artigo 2º, §2º, da Lei Complementar Municipal nº 061/2012.*

- Aumento significativo de despesas correspondentes a auxílio-doença, merecendo esclarecimentos por parte do gestor.

Importante resgatar o teor da instrução. Ao observar a elevação dos montantes escriturados no elemento de despesa 5 – outros benefícios previdenciários do RPPS – entre os exercícios de 2012 e 2015 (fl. 222, quadro 6 da inicial), a Auditoria requereu esclarecimentos por parte do gestor (fl. 225, item 13.2). Há que se frisar que a falha apontada cinge-se exclusivamente ao pagamento de auxílio-doença. A título de ilustração, dos R\$ 17.535,30 gravados como “outros benefícios previdenciários” em 2013, apenas R\$ 8.601,30 correspondem àquela modalidade de benefício.

² Processos TC nº 04601/14 e TC nº 04124/15.

Pois bem, solicitada uma justificativa, o ex-gestor argumentou que “o município de Esperança, bem como a Câmara Municipal, não tinham o hábito de enviar os processos de auxílio doença para o Instituto de Previdência e, pagavam os benefícios diretamente”. Ora, vista de per si, a explicação parece lógica. Como os entes patrocinadores supostamente arcariam com o pagamento do auxílio-doença de seus servidores, sobrava ao FUNPREVE desembolsos residuais. Isto, em tese, justificaria a elevação substancial percebida em 2014 (R\$ 116.736,87) e 2015 (R\$ 187.192,39)³, já que, como alegado, a partir de meados de 2013, todos os benefícios passaram a ser honrados pelo RPPS, como determina a norma previdenciária de regência.

Entretanto, basta uma consulta ao sistema Sagres para perceber que as justificativas não se sustentam. Os fatos alegados pela defesa claramente afrontam os dados enviados pelos demais Entes Municipais. Inexistem pagamentos levados a termo pela Prefeitura ou pela Câmara de Esperança que tenham em seu histórico a menção ao benefício previdenciário de auxílio-doença, seja no elemento de despesa 05, seja em qualquer outro de natureza similar⁴. Destarte, permaneceu injustificada a elevação nos desembolsos, que passou de R\$ 8.601,30 em 2013 para R\$ 187.192,39 em 2015.

Ao furtar-se à prestação dos esclarecimentos pedidos pela Auditoria, lançando mão de justificativas inverídicas, o ex-gestor incorreu claramente na conduta especificada no artigo 201, VIII, do RITCE/PB, **sujeitando-se à sanção pecuniária pessoal**. A omissão termina por **representar ressalva à presente PCA**. Além disso, como permanecem dúvidas acerca dos motivos que levaram à expressiva majoração do pagamento do auxílio-doença, determino a anexação do presente Acórdão aos autos do Processo TC nº 00093/17, que trata da prestação de contas unificada dos gestores públicos do Município de Esperança, para que a Equipe de Instrução possa se debruçar com mais vagar na questão aqui posta, trazendo suas conclusões para os relatórios técnicos.

– Erro na elaboração do balanço patrimonial, devido a registro incorreto das provisões matemáticas previdenciárias.

A falha reputada pela Equipe de Auditoria refere-se precisamente a uma suposta incorreção na elaboração do Balanço Patrimonial. Sustentou-se, tanto na inicial quanto em sede de defesa, a obrigatoriedade de registro da provisão matemática pelo resultado constatado ao final da avaliação atuarial de 2016, tendo por referência a posição em 31/12/2015. De acordo com a Administração do Instituto, até a conclusão da PCA este montante ainda não estava disponível.

Por seu turno, o ex-gestor do RPPS alegou que a norma regente determina a escrituração pelo valor apurado ao final do exercício anterior ao do demonstrativo – 2014 –, o que legitimaria o registro da exata forma como feito, pelo montante de R\$ 82.847.097,53. Reconheceu, entretanto, o erro, pelo que solicitou a substituição do anexo.

Primeiramente, impende lembrar que qualquer alteração nos demonstrativos contábeis precisa ser devidamente justificada e oficialmente encaminhada a esta Corte pelas vias convencionais, por meio do Portal do Gestor. Assim, deve o atual Presidente do FUNPREVE proceder às devidas justificativas preliminarmente à remessa do Balanço Patrimonial corrigido, se confirmada a necessidade de alteração no valor do passivo permanente.

Sobre a eiva, cumpre lembrar que ela também foi tratada na prestação de contas do exercício de 2014 – Processo TC nº 04124/15 –, ensejando a expedição do Acórdão AC1-TC nº 01335/17. Naquela oportunidade, ressaltai a preocupação com o aparentemente inexplicável agravamento da posição passiva, evidenciado pela elevação de quase sete vezes das obrigações do Instituto para com os futuros beneficiários (de R\$ 12.189.558,49 para R\$ 82.847.097,53).

³ Esses valores diferem dos montantes consignados na tabela do item 6 da inicial que consolidou todos os benefícios previdenciários e não apenas os de auxílio-doença.

⁴ Pesquisados os elementos de despesa 08 e 10, respectivamente referentes a outros benefícios assistenciais e outros benefícios de natureza social.

Todavia, caso confirmada a hipótese ventilada pelo ex-Presidente, deve prevalecer o registro da posição em 31/12/2014, diferentemente do que sustenta a Auditoria. Isso se deve a normativo editado pelo Ministério da Previdência Social. Determina o artigo 14 da Portaria MPS nº 403, de 12/12/2008, que as reavaliações atuariais e os respectivos demonstrativos de resultados deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação. O dispositivo também disciplina que os dados para a elaboração deverão ser posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação. Destarte, não há o que retocar na argumentação da defesa, devendo, entretanto, haver a correção do valor da posição passiva, como anteriormente detalhado. Assim, **inexiste irregularidade no ponto em testilha**.

Com base nas razões acima expostas, em sintonia com a manifestação do representante ministerial, voto nos seguintes termos:

- I. **Regularidade com ressalvas** da presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor Juliano dos Santos Martins Silveira, na qualidade de gestor do Fundo de Previdência Social dos Servidores Municipais de Esperança – exercício 2015.
- II. **Aplicação de multa** individual ao senhor Juliano dos Santos Martins Silveira, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil), correspondendo a 42,65 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB⁵, de acordo com o art. 56, inciso VI da LOTCE/PB, c/c o artigo 201, VIII do RITCE/PB, por sonegação de informação, 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. **Determinação** à Primeira Câmara deste Sinédrio para que proceda à anexação do presente Acórdão aos autos eletrônicos do Processo TC nº 00093/17, que trata da prestação de contas unificada dos gestores municipais de Esperança.
- IV. **Determinação** ao atual dirigente do FUNPREVE, senhor **André Ricardo Coelho da Costa**, que cientifique aos Poderes Municipais da ilegalidade do Decreto nº 1.708/2014, por afronta à disciplina da Lei Complementar Municipal nº 061/2012, lembrando-lhes que novas alíquotas para custo suplementar da contribuição previdenciária patronal só podem ser estabelecidas nos termos do artigo 2º, §2º, da referida LC.
- V. **Recomendação** à atual Direção do RPPS e, por extensão, ao Prefeito Municipal de Esperança, que cumpram fidedignamente os ditames da Carta Magna e legislação cabível à espécie, bem como que exija do Município as contribuições previdenciárias devidas.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-04397/16, 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 regular com ressalvas** a presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor Juliano dos Santos Martins Silveira, na qualidade de gestor do Fundo de Previdência Social dos Servidores Municipais de Esperança – exercício 2015.
- II. **Aplicar multa pessoal** ao senhor Juliano dos Santos Martins Silveira, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil), correspondendo a 42,65 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, de acordo com o art. 56, inciso VI da LOTCE/PB, c/c o artigo 201, VIII do RITCE/PB, por sonegação de informação, 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

⁵ UFR/PB equivalente a R\$ 46,89 (agosto/2017).

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. **Determinar** à Primeira Câmara deste Sinédrio para que proceda à anexação do presente Acórdão aos autos eletrônicos do Processo TC nº 00093/17, que trata da prestação de contas unificada dos gestores municipais de Esperança.
- IV. **Determinar** ao atual dirigente do FUNPREVE, senhor **André Ricardo Coelho da Costa**, que cientifique aos Poderes Municipais da ilegalidade do Decreto nº 1.708/2014, por afronta à disciplina da Lei Complementar Municipal nº 061/2012, lembrando-lhes que novas alíquotas para custo suplementar da contribuição previdenciária patronal só podem ser estabelecidas nos termos do artigo 2º, §2º, da referida LC.
- V. **Recomendar** à atual Direção do RPPS e, por extensão, ao Prefeito Municipal de Esperança, que cumpram fidedignamente os ditames da Carta Magna e legislação cabível à espécie, bem como que exija do Município as contribuições previdenciárias devidas.

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

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara.

João Pessoa, 10 de agosto de 2017.

Assinado 11 de Agosto de 2017 às 09:53



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 11 de Agosto de 2017 às 11:17



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Luciano Andrade Farias

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO