



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02091/08

Interessado: Fundo de Previdência de Sapé

Objeto: Prestação de Contas Anuais

EMENTA: *Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Fundo de Previdência de Sapé – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2007. Irregularidades Contábeis. Ausência de recolhimento de certos valores ao INSS. Não observância do princípio da anterioridade nonagesimal quando da elevação da alíquota e contribuição patronal. Irregularidade das Contas. Aplicação de multa. Recomendações. Comunicação. Representação à Procuradoria Geral de Justiça.*

PARECER N.º 01996/10

Após Cota emitida por este membro do Órgão Ministerial (fl. 1060), no sentido de requisitar à Sr^a Maria Luiza do Nascimento Silva o entranhamento aos autos de peça defensiva devidamente assinada pelo seu subscritor; houve saneamento do vício (defesa assinada na data de 22 de junho de 2010), retornando o processo ao seu imaculado procedimento.

Complemento de Instrução aviado pelo Órgão Auditor (fls. 1086/1087), arrolando as seguintes irregularidades remanescentes:

1.1. De responsabilidade do Gestor do Fundo de Previdência, o Sr. EDVALDO ALVES DE AGUIAR:

1.1.1. Contabilização incorreta da receita de contribuição, devido à ausência de distinção entre contribuições patronais, contribuições dos segurados e valores recebidos como transferências financeiras para pagamentos da responsabilidade de fontes do Tesouro, em desacordo com o previsto na Portaria MPS n.º 916/03 (atualizada pela Portaria MPS n.º 95/07) – subitem 3.4 do relatório inicial e 1.1 do relatório de análise de defesa;

1.1.2. Ausência de pagamento e contabilização de obrigações patronais do Fundo para com o INSS (subitens 3.9. a 3.11 do relatório inicial e 1.3 do relatório de análise de defesa);

1.1.3. Retenção do INSS dos comissionados sem o correspondente recolhimento, num valor de R\$ 1.698,40, caracterizando a prática de apropriação indébita



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02091/08

previdenciária. (subitem 3.18. do relatório inicial e 1.5 do relatório de análise de defesa);

*1.1.4. Ausência de retenção e recolhimento dos valores referentes ao INSS (parte dos segurados) incidente sobre os **prestadores de serviço** (subitens 3.19 a 3.21 do relatório inicial e 1.6 do relatório de análise de defesa);*

1.1.5. Elaboração incorreta do Balanço Patrimonial devido ao registro da dívida da Prefeitura para com o RPPS no Ativo Permanente, em descumprimento às orientações da STN, em especial às Notas Técnicas nº 49/2005 e 515/2005 – GENOC/CCONT/ STN, e ausência de controle do valor atualizado desta dívida (subitem 3.25. do relatório inicial e 1.8 do relatório de análise de defesa).

1.2. De Responsabilidade da Ex-Chefe do Poder Executivo Municipal, a Sr^a. MARIA LUIZA DO NASCIMENTO.

1.2.1. Não observância do princípio da anterioridade nonagesimal quando da elevação da alíquota e contribuição patronal (subitem 2.4 do relatório inicial e 2.1 do relatório de análise de defesa);

1.2.2. Ausência de repasse tempestivo das contribuições previdenciárias patronais devidas, gerando parcelamento freqüente da dívida da Prefeitura para com o RPPS (subitens 5.4 a 5.6 do relatório inicial e 2.2 do relatório de análise de defesa).

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público para exame e oferta de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatário qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos.

O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência. A partir dessas premissas, passo a analisar as irregularidades constatadas pelo Órgão Auditor.

Com base nas observações genéricas elaboradas acima, faço, a seguir, algumas considerações sobre as principais ocorrências levadas a efeito pelo chefe do executivo municipal, bem como da presidente do Fundo de Previdência de Sapé, durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

Destaque-se a opção pela delegação dos serviços de previdência social – através de instituto descentralizado administrativamente – a uma entidade autárquica ou fundacional



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02091/08

criada especialmente para esta finalidade, não desonera o Poder Executivo de exercer o controle interno sobre tal atividade e serviço, devendo abranger, inclusive, a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública (CF/88, art. 74).

A comprovação da legalidade está inserida, justamente, na verificação do cumprimento dos requisitos legais para a criação e/ou manutenção de determinado serviço público. A avaliação de resultados, na medição das conquistas alcançadas pela ação governamental, com eficiência e eficácia.

O Município, ao criar e/ou manter um sistema próprio de previdência, desvinculando os seus servidores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sem as cautelas legais, poderá desaguar, consoante acentua o eminente Juarez Farias, ex-Conselheiro desta Corte de Contas:

“(...) em triplo logro: ao Município, que aplicará recursos sem retorno e incapazes de criar bem estar social; ao servidor que, na velhice, não terá nem mesmo o amparo insuficiente ora proporcionado pela previdência federal aos aposentados; à própria Previdência Geral da União, que será privada das contribuições, sem a garantia de que não venha, no futuro, a ser solicitada a complementar benefícios impossíveis para os sistemas municipais”.¹

Ainda no que se refere à responsabilidade do chefe do Executivo, a não observância do princípio da anterioridade nonagesimal constitui prejuízo insanável aos administrados; já a ausência de repasse tempestivo das contribuições previdenciárias patronais devidas gerou impasse para a Prefeitura, porquanto tenha gerado o parcelamento freqüente da dívida desta para com o RPPS.

O princípio da anterioridade ou princípio da não-surpresa tributária possui arrimo constitucional, e está prescrito no art. 150, III, b, da Carta Magna, assim dizendo:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios:
(...)
III- cobrar tributos:
(...)
b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Assim sendo, nenhum tributo será cobrado sem que a lei que o instituiu ou aumentou tenha sido publicada no exercício financeiro anterior (tendo seu início e fim coincidente com o ano civil).

¹ In: Artigo publicado no Boletim Informativo do TCE/PB. Janeiro/Fevereiro/1998, p. 15.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02091/08

Esse princípio, ainda, é incrementado com a alínea “c” do mesmo dispositivo da Carta Política, formando o princípio da anterioridade nonagesimal, que proíbe a cobrança de tributos: “c) *antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b*”.

Em relação à gestão do presidente do Fundo de Previdência de Sapé, exercício de 2007, Sr. Edvaldo Alves de Aguiar, emerge das irregularidades apontadas pelo órgão instrutório deste Tribunal a preponderância de falhas que convergem, basicamente, para a falta de controle administrativo e contábil por parte do gestor. Corrobora tal consideração a elaboração incorreta dos Balanços Orçamentário e Patrimonial, a contabilização da receita de contribuição sem distinção entre a contribuição patronal e a dos servidores, bem como a ausência de contabilização de obrigações patronais do Fundo para com o INSS. No tocante às irregularidades em questão, observa-se constituírem elas incorreções representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

De se ressaltar ainda que têm elas significativa repercussão, pois tais falhas podem comprometer a lisura da gestão, uma vez que a omissão de dados ou a controvérsia existente entre os mesmos permite o surgimento de dúvidas acerca da escorreita aplicação dos recursos públicos, assim como macula a transparência das atividades públicas, princípio consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal. De fato, a incorreta feitura dos registros contábeis pode camuflar irregularidades outras.

O Órgão de Instrução também verificou que o Fundo em epígrafe realizou despesas referentes a pagamento a prestadores de serviço sem a retenção da contribuição previdenciária sobre mencionado valor, além da ausência de pagamento de obrigações patronais do Fundo para com o INSS. A esse respeito, cumpre salientar que a contribuição previdenciária é dever constitucional. Além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

Em arremate, a retenção do INSS dos comissionados sem o correspondente recolhimento (constando o valor de R\$ 1.698,40) caracteriza a prática de apropriação indébita previdenciária. Tal condutas, além de tipificadas na legislação penal, constitui motivo para a reprovação das contas do gestor, conforme disposição do Parecer Normativo desta Corte de Contas de n.º 52/2004 que assim recomenda:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de Contas de Mesas de Câmaras de Vereadores, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.4. não arrecadação das receitas próprias do Município, inclusive retenções de IRF e ISS incidentes sobre pagamentos feitos pelas Prefeituras;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02091/08

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo município;

ISTO POSTO, alvitra este representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas:

1. **Irregularidade** da vertente prestação de contas;
2. **Aplicação da multa Legal** à Sr^a Maria Luiza do Nascimento Silva e ao Sr. Edvaldo Alves de Aguiar;
3. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca da falha referente à ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias;
4. **Remessa de cópia dos presentes autos à Procuradoria Geral de Justiça** para as providências penais que entenderem cabíveis;
5. **Recomendação** à atual gestão do Fundo Municipal de Fundo de Previdência de Sapé no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É como opino.

João Pessoa, 30 de novembro de 2010.

Marcílio Toscano Franca Filho, Dr. jur
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB