



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03974/08

Administração Indireta Municipal. Instituto de Previdência dos Servidores de Princesa Isabel. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2007. Irregularidade. Aplicação de Multa. Recomendações. Informação ao Ministério da Previdência Social.

ACÓRDÃO-APL-TC - 0205 /2010

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2007, do Instituto de Previdência dos Servidores de Princesa Isabel, tendo por gestor o Sr. Marcelino Xenófanis Diniz de Souza.

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 I/DIAPG) deste Tribunal emitiu, com data de 21/10/2009, o Relatório de fls. 184/191, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1) A prestação de contas foi entregue fora do prazo legal redundando em aplicação de multa pessoal ao Gestor, devidamente adimplida (doc. fls. 35 e 37).
- 2) A receita efetivamente arrecadada atingiu o valor total de R\$ 364.031,30, sendo 99,88% deste valor referente às Receitas de Contribuições, 0,12% à Outras receitas correntes.
- 3) A despesa realizada atingiu o valor total R\$ 272.130,37, evidenciando um superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 91.900,93.
- 4) O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 62.091,74.
- 5) O Balanço Patrimonial apresentou o valor total do ativo e passivo em R\$ 685.076,12.
- 6) As despesas administrativas, no valor de R\$ 43.908,68 corresponderam a 1,74% do valor da remuneração dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas do município no exercício anterior - R\$ 2.520.123,52, portanto, dentro dos 2% determinados pela Portaria MPAS nº 4992/99 no seu artigo 17, inciso IX, § 3º.

Ao final de sua manifestação o Órgão Auditor apontou as seguintes irregularidades:

De responsabilidade do Gestor do Instituto no exercício de 2007, Sr. Marcelino Xenófanis Diniz de Souza:

- a) Divergência entre a contribuição contabilizada na PCA e o valor acumulado das contribuições contabilizadas nos balancetes mensais.
- b) Inobservância ao princípio do orçamento bruto quando da contabilização da receita.
- c) Ausência de aplicação de recursos financeiros disponíveis, dificultando o processo de capitalização do Instituto.
- d) Ausência de recolhimento de parte do valor retido a título de INSS dos comissionados e prestadores de serviços (R\$ 133.548,00), podendo caracterizar apropriação indébita previdenciária.
- e) Elaboração incorreta do Balanço Patrimonial devido ao descumprimento de determinação da STN que se refere à contabilização da dívida relativa às contribuições previdenciárias devidas e não repassadas.
- f) Diferença entre o saldo em conta-corrente e o valor informado pelo termo de conferência de disponibilidades nos meses de abril a junho, novembro e dezembro.
- g) Ausência de informações relativas ao quantitativo de servidores inativos e pensionistas ao final do exercício, descumprindo a Resolução RN TC nº 04/ 07.
- h) Descumprimento das recomendações atuariais, tendo em vista que as alíquotas praticadas no exercício não cobrem o custo normal sugerido.
- i) Situação irregular com relação a vários critérios avaliados pelo MPS.

De responsabilidade do Prefeito Municipal no exercício de 2007, Sr. José Sidney Oliveira:

- a) Ausência de recolhimento ao RPPS de R\$ 133.548,00 retidos a título de contribuição previdenciária dos servidores efetivos do Município, podendo caracterizar apropriação indébita previdenciária.
- b) Fornecimento de informações inconsistentes ao SAGRES.
- c) Ausência de repasse tempestivo de parte das contribuições previdenciárias devidas no exercício.

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, foi notificado o então Presidente do Instituto, Sr. Marcelino Xenófanos Diniz de Souza, o qual ficou inerte ante o prazo regimental sem externar qualquer contestação sobre as falhas que lhe foram atribuídas.

Em relação às irregularidades vinculadas à atuação do Mandatário Municipal, Sr. José Sidney Oliveira, o Relator determinou a inclusão destas no Processo TC nº 2354/08, Prestação de Contas Anual do Município de Princesa Isabel, exercício de 2007.

Instado a se manifestar, o Órgão Ministerial, mediante Parecer nº 00277/10 (fls. 198/203), da lavra do eminente Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, opinou nos seguintes termos:

- a) Irregularidade da vertente prestação de contas;
- b) Aplicação da multa à autoridade responsável;
- c) Comunicação à Receita Federal do Brasil dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias para as providências a seu cargo;
- d) Recomendação ao Instituto de Previdência, no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como as normas infraconstitucionais pertinentes.

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

VOTO DO RELATOR:

De primeira, vale ressaltar que, frente às falhas da gestão apresentada pela Auditoria, ao interessado cabe fazer prova suficiente para contrapor ao entendimento que milita em seu desfavor. Inobstante a oportunidade de manifestação contrária, em atendimento a princípios constitucionais, o Presidente do Instituto permaneceu silente, redundando em presunção de verdade, *juris tantum*, das irregularidades a este atribuídas.

Em estreito paralelismo, o festejado Professor Ulisses Jacoby:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é de que o ônus da prova da boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar a coisa alheia o dever de prestar contas.”¹

Em leitura preliminar do relatório supramencionado, observa-se a existência de diversas irregularidades arroladas pela Unidade de Instrução, cuja necessidade de discorrer sobre essas é premente. As motivações para o voto, proferido ao final, estão consubstanciadas nos comentários seguintes.

De responsabilidade do Prefeito Municipal no exercício de 2007, Sr. José Sidney Oliveira.

Não tratarei no presente instante das falhas relacionadas à atuação do Chefe do Executivo, haja vista a determinação para que estas sejam apuradas no processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, exercício 2007.

De responsabilidade do Presidente do Instituto.

a) Divergência entre a contribuição contabilizada na PCA e o valor acumulado das contribuições contabilizadas nos balancetes mensais.

A falha em epígrafe diz respeito à omissão/erros de registros contábeis e traz à superfície o estado de desorganização administrativa e financeira do Instituto. A Contabilidade deve refletir fielmente toda movimentação de qualquer entidade. A não conformidade da movimentação financeira com os seus respectivos, além de depor contra a transparência dos registros, princípio básico da administração

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte; Fórum, 2005, p. 197.

pública, põe em dúvida a confiabilidade das informações veiculadas nos demonstrativos contábeis elaborados naquelas escriturações.

b) Inobservância ao princípio do orçamento bruto quando da contabilização da receita.

É de fácil percepção que a contabilidade do Instituto procedeu ao registro de suas receitas pelo valor líquido, ou seja, deduziu das contribuições recolhidas os valores, pagos pela Prefeitura, relativos ao salário-família e salário maternidade. Segundo o princípio do orçamento bruto, a escrituração dos créditos deve ocorrer pelo valor total, incluídos os valores pagos a título de salário-família e de salário maternidade, tendo em vista que citados benefícios, apesar do desembolso se dar pelo Executivo, são de responsabilidade do Instituto Previdenciário, conforme Lei Municipal nº 852/2002.

Malgrado o Órgão de Instrução considerar aceitável procedimento, entendo cabível recomendação à atual Administração no sentido de promover os registros contábeis com fidedignidade aos preceitos legais.

c) Ausência de aplicação de recursos financeiros disponíveis, dificultando o processo de capitalização do Instituto.

A legislação da espécie determina que são fontes de receitas dos RPPS: as contribuições do obreiro e patronal, bem como o resultado das aplicações dos recursos disponíveis no mercado financeiro (receitas financeiras), dentre outras.

Em que pese o fato das contribuições previdenciárias representarem a principal fonte de custeio dos RPPS, os rendimentos auferidos nas aplicações no mercado financeiro cumprem função importante, na medida em que evitam perdas no poder aquisitivo dos recursos disponíveis dos regimes previdenciários proporcionados pela inflação, que, embora permaneça em patamares singelos, paulatinamente, provoca a desvalorização/corrosão da moeda nacional.

Isto posto, a inobservância da regra em epígrafe produz efeitos negativos nas finanças do Instituto de Princesa Isabel, culminado em prejuízos, principalmente, aos servidores/contribuintes, que, em última análise, são os legítimos titulares de tais bens.

d) Elaboração incorreta do Balanço Patrimonial devido ao descumprimento de determinação da STN que se refere à contabilização da dívida relativa às contribuições previdenciárias devidas e não repassadas.

e) Diferença entre o saldo em conta-corrente e o valor informado pelo termo de conferência de disponibilidades nos meses de abril a junho, novembro e dezembro.

As falhas em apreço trazem à superfície, novamente, o estado de desorganização administrativa e financeira do Instituto. A não conformidade dos demonstrativos contábeis com a realidade dos créditos da Autarquia junto ao Poder Executivo local, além de depor contra a transparência dos registros, princípio básico da administração pública, põe em dúvida a confiabilidade das informações por estes veiculadas.

f) Ausência de informações relativas ao quantitativo de servidores inativos e pensionistas ao final do exercício, descumprindo a Resolução RN TC nº 04/07.

A Resolução Normativa RN TC nº 04/2007 obriga os Pr esidentes de Regime Próprios de Previdência a informações, descritas em seu Anexo I, dentre as quais encontra-se o quantitativo de servidores inativos e pensionistas ao final do exercício.

É cediço que as normas editadas por este Tribunal, na forma de Resolução, vinculam os jurisdicionados. Incorre em ilegalidade o Gestor quando ignorar a norma vertente. Neste sentido, é imperioso recomendar à atual Administração quanto à observância da sobredita Resolução.

g) Situação irregular com relação a vários critérios avaliados pelo MPAS.

O relatório da Auditoria trouxe à tona uma série de itens que diretamente concorreram para a irregularidade da situação funcional do Instituto junto ao Ministério da Previdência Social. No presente processo o representante do Instituto apresentou CRP válido apenas para o exercício de 2003, demonstrando, de forma incontroversa, a inadequação deste aos preceitos constitucionais e a legislação infraconstitucional.

As ocorrências levantadas conduzem à conclusão de que a Administração da Autarquia tem manejado suas obrigações de forma desidiosa e sem o esmero necessário exigido para tamanha responsabilidade. Com estribo nas informações trazidas ao feito, entendo, a exemplo do Ministério Público, que há de se repensar sobre a viabilidade deste Ente da administração indireta, tendo em vista que a sua continuidade, nos moldes emergentes, pode comprometer a segurança jurídica dos seus segurados.

h) Descumprimento das recomendações atuariais, tendo em vista que as alíquotas praticadas no exercício não cobrem o custo normal sugerido.

Segundo Avaliação Atuarial, a soma das alíquotas contributivas necessárias ao suporte do custeio normal do Instituto importaria em 25,03% e 28,39% de custo complementar, além dos 2% referentes à realização de despesas Administrativas.

A Lei Municipal nº 1.001/2005, alterando a Lei nº 8 52/2002, determinou que a fonte de recurso do Instituto de Previdência Municipal, entre outras possíveis, seria as contribuições do Ente e dos empregados a alíquota de 11%, cuja soma perfaz 22%. Desta forma, com base no estudo atuarial, o citado percentual sequer é capaz de satisfazer os custos normais do sistema previdenciário local.

As informações veiculadas nos parágrafos anteriores refletem a situação da verificada na maioria dos regimes próprios de previdência dos municípios paraibanos, os quais, no intento de minorar o impacto nos gastos totais com pessoal, criam tais autarquias e estabelecem alíquotas contributivas patronais em percentuais insuficientes para se contrapor aos custos de manutenção. A prática declinada compromete sobremaneira a saúde financeira dessas instituições, podendo, até mesmo, inviabilizá-las a médio/longo prazo.

Segundo a Lei Complementar 101/00, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, resta patente a irresponsabilidade da Administração que, mesmo diante de estudo atuarial indicando a necessidade de revisão das alíquotas contributivas, permanece inerte abdicando da tentativa de corrigir desvios, cujas repercussões poderão atingir os direitos daqueles que, ao largo dos anos, contribuíram na expectativa de usufruto de benefícios futuros, ora ameaçados.

Há de se ressaltar que a iniciativa para proposição de projeto de lei visando alterações das alíquotas previdenciárias é incumbência do Chefe do Executivo, todavia, o Presidente do RPPS não se exime de responsabilidade, visto que a este cabe informar àquele sobre a vertente necessidade de adequação dos parâmetros de contribuição.

i) Ausência de recolhimento de parte do valor retido a título de INSS dos comissionados e prestadores de serviço (R\$ 133.548,00), podendo caracterizar apropriação indébita previdenciária.

No que tange ao presente item, alguns esclarecimentos se fazem imperiosos. Segundo o tópico 3.7 do relatório inicial (fl. 185), a possível apropriação indébita previdenciária no valor de R\$ 133.548,00 é resultante da diferença entre o valor retido dos servidores (R\$ 325.345,42) e o montante repassado ao Instituto (R\$ 191.797,42), conforme o SAGRES. Portanto, trata-se de imperfeição vinculada à gestão do Executivo Municipal, sendo impossível atribuí-la ao Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de Princesa Isabel.

Por outro lado, o item 3.15. do mesmo relatório (fl. 187), a Auditoria constatou a ocorrência de retenção, a título de contribuição previdenciária dos servidores comissionados do Instituto, no montante de R\$ 1.956,78, dos quais, apenas, R\$ 240,21 foram recolhidos aos cofres da Autarquia. *Ex positis*, o Órgão Técnico considerou caracterizada a apropriação indébita, por parte da administração autárquica.

Em que pese a provável ocorrência de infração ao Código Penal Brasileiro, art. 168-A, o fato pode/deve ser mitigado em função do ínfimo valor não recolhido, cabendo invocar o princípio da insignificância (bagatela) para relevá-la, sem prejuízo de recomendação no sentido de proceder ao devido recolhimento dos recursos retidos dos servidores destinados à Previdência Social.

Assim, voto pela:

1. irregularidade da presente prestação de contas de responsabilidade do Sr. Marcelino Xenófanos Diniz de Souza, na qualidade de gestor do Instituto de Previdência dos Servidores de Princesa Isabel, exercício de 2007;
2. aplicação da multa individual ao Sr. Marcelino Xenófanos Diniz de Souza, no valor de R\$ 1.500,00 (Hum mil e quinhentos reais), com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário;
3. determinação à Secretaria do Tribunal Pleno da anexação de cópia desta decisão ao Processo de Prestação Anual do exercício de 2007 do município de Princesa Isabel;
4. recomendação ao atual Presidente do Instituto para que proceda ao regular recolhimento dos valores retidos dos servidores diretamente vinculados à Autarquia, como também para cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei nº 4.320/64, da Lei nº 9.717/98, Portaria MPAS 4.992/99 e demais legislações cabíveis à espécie;

5. informação ao Ministério da Previdência Social da situação precária de funcionamento do Instituto de Previdência dos Servidores de Princesa Isabel.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-02579/06, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado do Presidente Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **julgar irregular** a presente prestação de contas de responsabilidade do Sr. Marcelino Xenófanes Diniz de Souza, na qualidade de gestor do Instituto de Previdência dos Servidores de Princesa Isabel, exercício de 2007;
- II. **aplicar a multa** individual ao Sr. **Marcelino Xenófanes Diniz de Souza**, no valor de **R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais)**, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal, **assinando-lhe 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. **determinar** à Secretaria do Tribunal Pleno da anexação de cópia desta decisão ao Processo de Prestação Anual do exercício de 2007 do município de Princesa Isabel;
- IV. **recomendar** ao atual Presidente do Instituto para que proceda ao regular recolhimento dos valores retidos dos servidores diretamente vinculados à Autarquia, como também para cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei nº 4.320/64, da Lei nº 9.717/98, Portaria MPAS 4.992/99 e demais legislações cabíveis à espécie;
- V. **informar ao Ministério da Previdência Social** da situação precária de funcionamento do Instituto de Previdência dos Servidores de Princesa Isabel.

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

João Pessoa, 17 de março de 2010

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb