



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-01895/05

Administração Indireta Municipal. Instituto Municipal de Previdência de Arara - IMPA. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2004. Regularidade com Ressalvas. Aplicação de Multa. Imputação de débitos. Assinação de prazo. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC - 0110 /2010

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2004, do Instituto Municipal de Previdência de Arara - IMPA, tendo por gestor o Srº. Petrônio Duarte dos Santos.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Acompanhamento da Gestão Municipal I - Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal II - (DIAFI/DEAGM I/DIAGM II) deste Tribunal emitiu, com data de 22/08/2006, o Relatório de fls. 355/361, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1) A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.
- 2) A receita efetivamente arrecadada atingiu o valor total de R\$ 131.982,24, sendo 92,15% deste valor referente às Receitas de Contribuições e 7,39% às Receitas Patrimoniais.
- 3) A despesa realizada atingiu o valor total de R\$ 167.373,16, evidenciando um déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 35.390,92.
- 4) O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 98.164,09.
- 5) O Balanço Patrimonial apresentou o valor total do ativo e passivo em R\$ 794.746,01.
- 6) As despesas administrativas, no valor de R\$ 24.281,39 corresponderam a 1,60% do valor da remuneração dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas do município no exercício anterior - R\$ 1.519.404,61, portanto, dentro dos 2% determinado pela Portaria MPAS nº 4992/99 no seu artigo 17, inciso IX, § 3º.

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, foram notificados: o ex-Prefeito Municipal Srº. José Ibiapina Soares do Nascimento (1993/1996 – 2001/2004), o ex-Prefeito Municipal, Srº. José Ernesto do S. Sobrinho (1997/2000), o ex-Gestor do Instituto, Srº Petrônio Duarte dos Santos e o então Gestor, Srº Ney Guimarães Martins. Contudo, apenas o Srº Petrônio Duarte dos Santos apresentou defesa às fls. 374/381, devidamente examinada pela Auditoria (fls. 390/395), concluindo pela permanência de algumas e pelo surgimento de outras irregularidades, como segue:

1. De responsabilidade dos Chefes do Poder Executivo, Sr. José Ibiapina Soares do Nascimento (1993/1996 e 2001/2004) e Sr. José Ernesto do S. Sobrinho (1997/2000).

a) Ausência de repasses regulares das contribuições previdenciárias, desde 1993, descumprindo as recomendações deste Tribunal.

2. De responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, Sr. José Ibiapina Soares do Nascimento.

a) Não adequação da Lei Previdenciária Municipal às exigências impostas pela legislação Previdenciária Federal, no tocante à concessão de benefício distinto do estabelecido na Portaria MPAS nº 4.992/99, bem como no que se refere as alíquotas previdenciárias que, atualmente, descumprem o art. 2º da Lei Federal nº 9.717/98 e ao art.3º da Portaria Ministerial já mencionada;

b) Não adequação da Lei Previdenciária Municipal às recomendações do Plano Atuarial, no tocante às alíquotas de contribuição.

3. De responsabilidade do Gestor do Instituto à época, Sr. Petrônio Duarte Santos.

a) Ausência de envio ao Chefe do Poder Executivo de solicitação da alteração da Lei Previdenciária Municipal, no tocante à concessão de benefícios previstos na Lei Federal nº 9.717/98, bem como à adequação da alíquota previdenciária às normas Federais e às recomendações atuariais;

c) Celebração de Termo de parcelamento da dívida da Prefeitura para com o Instituto, em desacordo à Instrução Normativa INSS/DC nº 063/02;

d) Ausência de registro da dívida da Câmara Municipal para com o Órgão Previdenciário, no valor de R\$ 15.268,88.

Novas irregularidades constatadas.

4. De responsabilidade do Gestor do Instituto à época, Sr. Petrônio Duarte Santos.

- a) Permissão de acumulação irregular de cargos comissionados;
- b) Falta de entrega de documentos e de saldo disponível em caixa, em 31/12/2004, na ocasião da transição de gestão.

5. De responsabilidade do ex-gestor da Câmara Municipal de Arara, Sr. José Ailton Pereira da Silva.

a) Apresentação de informações divergentes, por meio dos ofícios GAPRE nº 41/2005 (apresentado a este Tribunal), de 31/12/2005, e nº 16/2003 (encaminhado ao IMPA), de 10/02/2003.

Ante a manifestação da Unidade Técnica, foram notificados o Sr. Petrônio Duarte dos Santos, alhures declinado, e o Sr. José Ailton Pereira, então Presidente da Câmara Municipal de Arara. Novamente, apenas o Sr. Petrônio Duarte ofereceu contra-argumentos (fls. 403/439), os quais foram examinados pelo Corpo de Instrução (fls. 441/443), informando que fora sanada, unicamente, a falha referente à falta de entrega de documentos e de saldo disponível em caixa, em 31/12/2004, na ocasião da transição de gestão.

Instado a se manifestar, o *Parquet* ofereceu Parecer da lavra da ilustre Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, opinando pelo(a):

- a) Julgamento Regular com Ressalvas das contas do ex-Gestor do Instituto Municipal de Previdência de Arara, Sr. Petrônio Duarte Santos, referentes ao exercício financeiro de 2004;
- b) Devolução dos valores percebidos por servidores em situação de acumulação irregular;
- c) Aplicação de multa prevista no art. 56, II, da LOTCE, ao referido Gestor;
- d) Recomendação ao atual Gestor do Instituto de Previdência no sentido de que não incida nas falhas formais acima mencionadas e a reavaliação da possibilidade de ser mantido o instituto de previdência Municipal, nos termos da Legislação pertinente.

Entendendo cabíveis novas notificações, o Relator determinou que a Secretaria do Pleno cientificasse formalmente, para, querendo, apresentarem justificativas/explicações atinentes à acumulação irregular de cargo/função pública, os seguintes servidores: Petrônio Duarte Santos, Antônio Fernandes de Luna Moraes, Antônio Justino de Araújo e Terezinha Pereira Reis, então Presidente, Diretor, Assessor Jurídico e Secretária do IMPA respectivamente. O único a enviar defesa foi o Sr. Petrônio Duarte Santos, tendo a Auditoria ratificado seu entendimento anterior.

Por determinação do Relator, o ex-Gestor, Sr. Petrônio Duarte Santos, foi re-notificado e apresentou alegações (fls. 476/478), cujo exame, por parte da Auditoria (fls. 480/482), findou pela manutenção da irregularidade, bem como, acresceu nova falha que aponta falha do então Chefe do Executivo, Sr. José Ibiapina Soares do Nascimento, qual seja: Nomeação de servidor para dois cargos públicos incompatíveis, descumprindo o art. 37, inciso XVI da Constituição Federal.

Tendo em vista a constatação do Órgão Auditor, o Relator solicitou a notificação do Sr. José Ibiapina Soares do Nascimento, que permaneceu inerte ao escoar o prazo regimental.

Chamado novamente a opinar, o MPJTCE, através do Parecer nº 002/2010, da lavra do ilustre Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, assim pugnou pelo(a):

- Regularidade com Ressalvas das contas do Sr. Petrônio Duarte Santos;
- Aplicação de multa ao gestor acima referido, com fulcro no inciso II do art. 56, da LOTCE/PB, em face da transgressão de normas constitucionais;
- Aplicação de multa ao então Chefe do Executivo Municipal, Sr. José Ibiapina Soares do Nascimento, nos termos do art. 56, da LC nº 18/93, em virtude da falha a ele atribuída, acaso já não tenha sido imputada na PCA da Municipalidade, referente ao mesmo exercício;

- 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 às normas infraconstitucionais pertinentes.

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

VOTO DO RELATOR:

Nos presentes autos, o relatório da Auditoria evidenciou a permanência de irregularidades, relacionadas ao gestor do Instituto no exercício de 2004 (Srº Petrônio Duarte Santos), as quais passo àquelas de maior relevo.

- Ausência de envio ao Chefe do Poder Executivo de solicitação da alteração da Lei previdenciária Municipal, no tocante à concessão de benefício previstos na Lei Federal nº 9.717/98, bem como a adequação da alíquota previdenciária às recomendações atuariais;

A Auditoria, após consulta ao site do MPAS, verificou a inexistência de Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial referente ao exercício de 2004.

Em face do exposto, valho-me do Plano Atuarial atinente ao exercício de 2003, analisado pela Auditoria na PCA de referência, para tecer algumas ponderações: Na tentativa de alcançar o equilíbrio econômico-financeiro, bem como para a manutenção da viabilidade futura, o Instituto Municipal de Previdência de Arara deveria adotar o percentual de contribuições previdenciárias de 27,09% sobre folha de remuneração dos servidores, vinculados ao Regime Próprio de Previdência, que servirá de base para efeito de aposentadoria, sendo que 22,53% atinentes aos custos normais, 4,56% aos custos suplementares, além de 2%, no máximo, para o custeio administrativo. Contudo, a Lei Municipal nº 007/2001 estabelece para os segurados alíquotas variando entre 8 e 11% e para o Órgão empregador alíquota de 10%, que somadas atingem, no máximo, 21%.

O fato descrito, além de comprometer a continuidade do IMPA, suscita dúvidas sobre a capacidade do Instituto em honrar os compromissos com as futuras aposentadorias dos servidores municipais. Neste sentido posicionou-se o *Parquet*, em Parecer relativo às contas de 2003:

“...à luz do Relatório Atuarial, o Instituto não externou medidas práticas a corroborar o que nele se expôs. Tal omissão, discrepante da legalidade administrativa, põe em risco iminente o equilíbrio financeiro do interessado, repercutindo, sobretudo, na perseverança do IMPA, bem como, nas futuras aposentadorias dos servidores municipais, conjuntura essa que deve ser conflitada com o Direito, uma vez que este visa, sobretudo, a garantir a segurança jurídica das relações sobrevinda da conveniência humana.”

Apesar da iniciativa pelo Projeto de Lei versando sobre as alterações das alíquotas contributivas ser de competência exclusiva do Chefe do Executivo, o Presidente do Instituto não pode se eximir da responsabilidade de comunicar àquele sobre a necessidade de alteração, conforme demonstrado pelo Estudo Atuarial.

- Celebração de Termo de parcelamento da dívida da Prefeitura para com o Instituto em desacordo com a Instrução Normativa INSS/DC nº 063/02;

Inicialmente, cumpre informar que a Instrução Normativa INSS/DC nº 063/02, que, em seu artigo 7º, define prazo de amortização da dívida oriunda de contribuições sociais e obrigações acessórias, não pode ser tida como violada, posto que a norma em epígrafe toca apenas aos créditos do INSS junto à União, aos Estados e aos Municípios, não havendo necessária sujeição à aplicação desse regramento por parte dos institutos próprios de previdência.

Como a irregularidade em questão aduz à pactuação de parcelamento de dívida da Prefeitura Municipal de Arara junto ao IMPA em prazo que sobejaria o definido na Instrução Normativa propalada, há de convir que a citada legislação, conforme parágrafo pretérito, não a alcança.

Segundo a Auditoria, o ajuste de parcelamento se deu em função da insuficiência no repasse por parte da Prefeitura das contribuições previdenciárias desde o exercício de 93, ano da criação do Instituto, evidenciando descaso da Administração frente ao Órgão Previdenciário. A prática descrita, além de gerar um passivo a ser suportado por administrações subseqüentes, compromete a viabilidade do Instituto, bem como, ameaça a tranqüilidade dos servidores que se encontram a ele vinculados, no tocante a concessão de benefícios. Neste sentido, manifestou-se o MPJTCE, em Parecer referente a PCA de 2003:

“...a contribuição previdenciária é a principal fonte de custeio dos benefícios concedidos pelos institutos previdenciários, razão pela qual seus gestores não podem se furtar de usar todos os instrumentos administrativos e jurídicos disponíveis para a sua recuperação, no caso dos débitos, sob pena de responsabilidade por omissão do gestor responsável.”

- Ausência de registro da dívida da Câmara Municipal para com o Órgão Previdenciário, no valor de R\$ 15.268,88.

Esta pecha decorreu de informações divergentes enviadas pelo Poder Legislativo ao TCE e ao IMPA, conforme identificado pela Auditoria. Havia dúvidas sobre a real existência da dívida do Legislativo para com o Instituto, que posteriormente foi confirmada por aquele Poder. Tal situação, no sentir do Relator, induziu o Gestor ao erro, não podendo por isto ser penalizado.

- Permissão de acumulação irregular de cargos comissionados;

O Corpo Técnico detectou o acúmulo ilegal de cargos/funções e das respectivas remunerações (gratificação/representação), por parte dos Sr^{es}. Petrônio Duarte dos Santos (Presidente do IMPA e Secretário de Administração do Município de Arara), Antônio Fernando de Luna Moraes (Diretor Financeiro do IMPA e Secretário de Finanças), Antônio Justino de Araújo Neto (Assessor Jurídico da Prefeitura e da Autarquia) e a Sr^a Terezinha Pereira Reis (Professora efetiva do Município e Secretária do IMPA).

O art. 37, XVI e XVII, assim dispõe:

“XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”

Ante o acima exposto, o acúmulo de funções/cargos identificados não encontra amparo legal nas exceções elencadas na Carta Magna, que, quanto ao presente aspecto, deve ser interpretada restritivamente. Sendo assim, os gestores responsáveis devem devolver às contas do IMPA os valores percebidos irregularmente junto ao Instituto, na exata medida dos valores anotados pela Auditoria (fls. 392; 469), quais sejam: Petrônio Duarte dos Santos, no valor de R\$ 4.180,00; Antônio Fernando de Luna Moraes, no montante de R\$ 3.387,00; Antônio Justino de Araújo Neto, na ordem de R\$ 3.387,00 e Terezinha Pereira Reis, no valor de R\$ 3.307,00.

Não se pode olvidar que é o Chefe do Executivo o responsável pela nomeação dos servidores para o exercício de atividades ligadas a cargo/função no IMPA. Desta forma, o mesmo ao fazê-lo em desconformidade com os desígnios constitucionais atraiu para si responsabilidade *“in procedendo”*.

Frise-se a reincidência da situação ocorrida, na medida em que o fato foi observado no decorrer do exercício de 2003, resultando na devolução dos respectivos valores percebidos de forma irregular, cf. ACP-293/09, de 22/04/2009.

Nada obstante as falhas atribuídas ao Alcaide Municipal, entendo que a aplicação de sanção a este, não é cabível no vertente processo, tendo em vista que qualquer punição ser-lhe-ia aplicada no decurso do Processo de Prestação de Contas do Executivo no exercício de referência, o qual foi alvo de apreciação, por este Pleno, sem que fossem observadas punições para as condutas omissivas e comissivas relacionadas ao Instituto de Previdência.

- Ausência de repasses regulares das contribuições previdenciárias, desde 1993, descumprindo as recomendações deste Tribunal, cuja responsabilidade recai sobre os Chefes do Poder Executivo, Sr. José Ibiapina Soares do Nascimento (1993/1996 e 2001/2004) e Sr. José Ernesto do S. Sobrinho (1997/2000);

É recalcitrante o descumprimento as recomendações relativas aos repasses regulares das contribuições previdenciárias, notadamente as patronais. O desaguar desta infringência configura-se

com os constantes parcelamentos de débito do executivo com a sua autarquia Previdenciária, conduzindo ao aumento gradual do endividamento público municipal.

Saliente-se que os Institutos de Previdência Municipal na Paraíba, em sua maioria, são apêndices do Executivo. Os Gestores dos Regimes Próprios de Previdência, nestes casos, são diretamente vinculados ao Chefe da Administração Direta tirando-lhes a necessária autonomia e independência. Em face ao exposto, tais responsáveis sentem-se atados quanto à busca da realização dos créditos previdenciários, tendo em vista que para tanto precisam acionar, muitas vezes mediante mecanismos judiciais, àqueles que os nomearam.

Os fatos descritos são corroborados pelas evidências observadas no presente processo. *In casu*, percebe-se que o IMPA, no exercício de 2004, mostrou-se deficitário em R\$ 35.390,92, ou seja, para adimplir com as obrigações concernentes ao exercício de 2004, o Instituto necessitou se valer de saldo de período pretérito.

Os Regimes Previdenciários, em sentido lato, são fundos onde os servidores depositam, mês a mês, contribuição no intuito de obterem benefícios futuros que garantirão a dignidade mínima quando força laboral lhes faltar. Tendo por base esta assertiva, é possível visualizar um horizonte nebuloso quanto ao futuro dos contribuintes do Instituto de Previdência de Arara, haja vista a ocorrência de déficit orçamentário e ausência de adequação das alíquotas contributivas ao Plano Atuarial.

Face ao exposto, urge a realização de estudo para a verificação da viabilidade ou não do IMPA.

Ante ao exposto, voto nos seguintes termos:

- 1) **julgar regulares com ressalvas** as contas em análise de responsabilidade do Srº. Petrônio Duarte Santos;
- 2) **aplicar multa** no valor de R\$ 1.500,00 (Hum mil e quinhentos reais) ao Srº. Petrônio Duarte dos Santos, ex-Gestor do Instituto, 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) **imputar débito** aos Sr^{es}. Petrônio Duarte dos Santos, no valor de R\$ 4.180,00, Antônio Fernando de Luna Moraes, no valor de R\$ 3.387,00, Antônio Justino de Araújo Neto, no valor de R\$ 3.387,00 e Terezinha Pereira Reis, no valor de R\$ 3.307,00, atinente ao pagamento irregular de remuneração/gratificação pelo acúmulo ilegal de cargos/funções pelos mesmos;
- 4) **assinar o prazo de 60 (sessenta) dias** ao Poder Executivo de Arara e à gestão do IMPA para que comprovem o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais de funcionamento do referido sistema previdenciário ou a realização de estudos para aferir a viabilidade de funcionamento do Instituto, e, acaso achado inviável, a consequente transposição dos benefícios para o INSS, sob pena de multa;
- 5) **recomendar** à Direção do Instituto no sentido de 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.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-01895/05, 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 **2004**, do **INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DE ARARA**, sob a responsabilidade do senhor **Petrônio Duarte dos Santos**, atuando como gestor;
- II) **APLICAR MULTA** individual ao senhor **Petrônio Duarte dos Santos**, ex-gestor do Instituto, no valor de **R\$ 1.500,00** (Hum mil e quinhentos reais), de acordo com o art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal;
- III) **Imputar débito** aos Sr^{es} **Petrônio Duarte dos Santos**, no valor de **R\$ 4.180,00** (quatro mil, cento e oitenta reais), **Antônio Fernando de Luna Moraes**, no valor de **R\$ 3.387,00** (três mil, trezentos e oitenta e sete reais), **Antônio Justino de Araújo Neto**, no valor de **R\$ 3.387,00** (três mil, trezentos e oitenta e sete reais) e **Terezinha Pereira Reis**, no valor de **R\$ 3.307,00** (três mil, trezentos e sete reais), atinente ao pagamento irregular de remuneração/gratificação pelo acúmulo ilegal de cargos/funções pelos mesmos;

- IV) assinar aos responsáveis acima citados nos itens II, III e IV o prazo de 60(sessenta) dias**, a contar da publicação deste ACÓRDÃO no Diário Oficial do Estado, para o recolhimento voluntário¹ dos débitos e multas, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;
- V) Assinar o prazo de 60(sessenta) dias ao Poder Executivo de Arara e à gestão do IMPA** para que comprove o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais de funcionamento do referido sistema previdenciário ou a realização de estudos para aferir a viabilidade de funcionamento do Instituto, e, acaso achado inviável, a conseqüente transposição dos benefícios para o INSS, sob pena de multa;
- VI) Recomendar** à Direção do Instituto no sentido de 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.

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

João Pessoa, 10 de fevereiro e 2010

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

¹ Débitos – recolhimento ao erário Municipal;

Multas – 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.