



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-02650/11

Administrativo. Administração Indireta Municipal. Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2010. Regularidade com Ressalvas. Aplicação de Multa. Recomendação.

ACÓRDÃO-AC1-TC - 2085 /2016

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2010, do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL, tendo por gestor o Srº. Marco Antônio Nóbrega Oliveira.

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/DIAPG) deste Tribunal emitiu, com data de 01/07/2014, o Relatório de fls. 22/37, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1) A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.
- 2) A Lei nº 597/09 (Lei Orçamentária Anual) fixou despesas no montante de R\$ 1.410.455,00, sendo ajustada mediante créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 155.053,09, tendo como fonte excesso de arrecadação anulação de dotações (R\$ 155.053,09).
- 3) A receita efetivamente arrecadada atingiu o valor total de R\$ 982.391,16 – 30,35% menor que a prevista inicialmente-, sendo 31,40% deste valor referente às receitas de contribuições patronais, 36,35% contribuições dos segurados, 8,82% receita patrimonial (remuneração de investimentos), 5,78% outras receitas correntes e 17,65% às receitas de parcelamentos.
- 4) A despesa realizada atingiu o valor total de R\$ 1.134.490,05, dos quais R\$ 989.802,34 destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, evidenciando um deficit na execução orçamentária no valor de R\$ 152.098,89.
- 5) O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 508.044,07.
- 6) O Balanço Patrimonial apresentou o valor total do ativo e passivo em R\$ 1.470.534,32, com variação negativa em relação ao exercício anterior de R\$ 179.741,88.
- 7) As despesas administrativas, no valor de R\$ 96.981,59, corresponderam a 2,14% da remuneração dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas do município no exercício anterior - R\$ 4.537.898,91, portanto, superior aos 2% determinados pela Portaria MPS nº 402/08 no seu artigo 15.
- 8) Ao final de 2010, o Município de Santa Luzia/PB contava com 493 (quatrocentos e noventa e três) servidores efetivos ativos junto à Prefeitura Municipal e o instituto de previdência municipal apresentava 110 (cento e dez) inativos e 23 (vinte e três) pensionistas.

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, o ex-Gestor do IPSAL, Srº Marco Antônio Nóbrega Oliveira foi regularmente citado. Na sequência, depois de solicitar e ter diferida dilação de prazo para contestação, o mencionado cidadão apresentou arrazoado (Doc. nº 47.646/14), acompanhado de documentação de suporte.

De retorno à DIAPG, a Unidade Técnica, ante o exame das contrarrazões, posicionou-se conclusivamente pela manutenção das seguintes irregularidades:

- Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem a adoção de limitação de empenhos, descumprindo o artigo 1º, §1º e artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

- Inobservância do plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/03 e atualizações, em virtude do registro incorreto das despesas relativas aos serviços médicos prestados na junta médica do instituto, no montante de R\$ 3.592,00, no elemento de despesa “36 – outros serviços de terceiros – p. física”, quando o correto seria registrá-las no elemento “04 – contratação por tempo determinado”.
- Ausência de realização de procedimento licitatório para a contratação de serviços técnicos especializados em assessoria contábil, contrariando o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 e o artigo 2º, caput da Lei nº 8.666/93.
- Realização de despesas administrativas superiores ao limite de 2,00% do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativamente ao exercício anterior, contrariando a Portaria MPS nº 402/08.
- Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.
- Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse tempestivo das parcelas relativas aos termos de parcelamento firmados por força das Leis Municipais nº 444/07 e 590/09, bem como dos termos firmados em 18 de março de 2009 e 04 de agosto de 2010.
- Ausência de efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Previdência, vez que apenas foram realizadas 02 (duas) reuniões do citado conselho no exercício sob análise, contrariando o artigo 23, caput da Lei Municipal nº 414/05 e o artigo 1º, VI da Lei nº 9.717/98.

Instado a se manifestar, o Parquet ofereceu Parecer nº 0366/16, lavrado pelo ilustre Procurador Brádson Tibério Luna Camelo, opinando pelo(a):

- a) ATENDIMENTO PARCIAL aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000;
- b) JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Marco Antônio Nóbrega Oliveira, durante o exercício de 2010;
- c) APLICAÇÃO DE MULTA àquelas autoridades por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56 da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- d) RECOMENDAÇÃO à atual Direção do Instituto no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e legislação cabível à espécie, exigir do Município as contribuições devidas e não repetir as falhas ora constatadas.

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

VOTO DO RELATOR:

Em passado recente (27/08/2015), relatei o Processo TC nº 05404/10, referente à prestação de contas anual do IPSAL, exercício 2009, cujo voto foi acompanhado, à unanimidade, pelos Membros da 1ª Câmara. As falhas percebidas naqueles autos, na quase totalidade, se confundem com aquelas percebidas no vertente feito. Por esta razão, seguirei idêntica linha de raciocínio. A partir deste ponto, passo a comentar individualmente cada falha digna de apontamento nos relatórios de instrução.

Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem a adoção de limitação de empenhos, descumprindo o artigo 1º, §1º e artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.

Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse tempestivo das parcelas relativas aos termos de parcelamento firmados por força das Leis Municipais nº 444/07 e 590/09, bem como dos termos firmados em 18 de março de 2009 e 04 de agosto de 2010.

Concernente deficit orçamentário, no valor de R\$ 152.098,89, é de bom alvitre assinalar que as despesas majoritárias do Instituto servem ao pagamento de aposentadorias e pensões (R\$ 989.802,34, correspondendo a 87,25% dos gastos incorridos no exercício), não havendo maneira da Presidência do IPSAL reduzi-las, e o descompasso (receita x despesa) deve-se ao não repasse global das obrigações previdenciárias devidas, por parte da Administração Municipal, não podendo a gerência de a Autarquia ser responsabilizada pelo desequilíbrio. Mesmo que o IPSAL se privasse da realização de quaisquer dispêndios além dos proventos de aposentadorias e pensões, ainda assim haveria deficit orçamentário no exercício.

Segundo o relatório inicial, em 2010, o Prefeito Constitucional de Santa Luzia se absteve de endereçar ao IPSAL a quantia de R\$ 885.106,24, dos quais R\$ 757.173,12 relacionados à parte patronal e R\$ 127.933,12 atinentes ao montante retido dos servidores efetivos do Executivo. Tal fato não foi considerando no exame das contas da Prefeitura de Santa Luzia, exercício 2010. Advirta-se ainda que parte dos parcelamentos firmados junto ao Instituto não foi honrada pelo Executivo.

Dois pontos hão de ser destacados: a uma, por se tratar de descentralização administrativa, o INSTITUTO possui personalidade jurídica independente do Ente federado que a criou e, nessa condição, desfruta de patrimônio específico, que com o do criador não se mistura, cabendo-lhe legitimidade para reclamar, pessoalmente, os créditos a ela destinados e não repassados no momento oportuno.

A duas, a falta de recolhimento das propaladas contribuições, ou seu repasse a destempo, coloca em risco a saúde financeira e atuarial do Instituto e as perspectivas daqueles (servidores) que, compulsoriamente, aportam recursos próprios para o regime, no aguardo de vê-los, no futuro, retornar, sob a forma de proventos, não se admitindo, pois, da autoridade responsável pela gestão previdenciária atitude omissiva em relação à cobrança de seus créditos, sejam eles decorrentes da competência do exercício em andamento ou daqueles constituídos por meio de lei de parcelamento.

A assertiva discurrida nos parágrafos anteriores é bem percebida na evolução do saldo financeiro do RPPS. Se ao final de 2009 o saldo financeiro para o exercício seguinte alcançava a cifra de R\$ 656.337,54, no mesmo período de 2010 o saldo registrava apenas R\$ 507.875,19. A continuidade da sistemática abordada provocará enormes dificuldades financeiras futuras do IPSAL, impedindo-o de arcar, integralmente, as suas expensas, com as obrigações advindas dos benefícios previdenciários, exigindo, nessa situação, a intervenção do Tesouro Municipal para o complemento dessas despesas e interferindo, diretamente, na capacidade de alocação de recursos da Urbe em outras atividades de interesse público.

Não se pode esquecer que a direção do Instituto mesmo com o dever funcional de providenciar ações positivas de cobrança não as executou em sua plenitude, como constatado pela Unidade Técnica de Instrução no relatório de análise de defesa, do qual trago excerto:

Analizando os ofícios encaminhados pela defesa (Documento às fls 79/84), a Auditoria constatou que só houve a cobrança das contribuições previdenciárias e dos parcelamentos referentes aos meses de fevereiro e março de 2010. Os demais ofícios referem-se aos exercícios de 2009 e 2011. Desse modo, no que diz respeito aos valores devidos pela Prefeitura de Santa Luzia, não restou comprovado que o gestor do instituto no exercício sob análise realizou cobranças junto a este órgão nos demais meses deste exercício.

Frise-se, contudo, que malgrado não se verifique a adoção de medidas de reclamo pelas contribuições não vertidas em todos os momentos devidos, a irregularidade comporta mitigação, porquanto, a bem da verdade, conforme a Auditoria, vê-se que, no próprio exercício e nos antecedente e subsequente, houvera atuação comprovada da Presidência do IPSAL em suplicar, administrativamente, o repasse tempestivo e integral dos contributos securitários. Faltava-lhe fazê-lo em todos os instantes em que a Chefia do Executivo local se punha em desacordo com o seu dever de repasse financeiro, inclusive, valendo-se das vias judiciais, se o caso assim requeresse. Desta forma, há de se concluir que a desídia sinalizada foi parcial, não merecendo, a meu sentir, censura que não

ultrapasse as raias da sanção pecuniária, acompanhada das recomendações a atual gestão no sentido de adotar postura positiva no tocante à cobrança de seus créditos.

- Realização de despesas administrativas superiores ao limite de 2,00% do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativamente ao exercício anterior, contrariando a Portaria MPS nº 402/08.

De fato o IPSAL ultrapassou o limite de gastos estabelecido na Portaria MPS nº 402/08 em 0,14% do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativamente ao exercício anterior. Entretanto, um registro histórico serve para dar luzes acerca do sobejar apontado.

Compulsando a Prestação de Contas Anual do Instituto, exercício 2009, observa-se que as despesas administrativas atingiram R\$ 96.503,22, correspondendo a 2,59% do valor referenciado no parágrafo anterior. Ocorre que tal falha não foi levada a conclusão do relatório inicial de instrução por conta da ação desenvolvida pelo Executivo que aportou os recursos financeiros suficientes à cobertura do excesso, não comprometendo, assim, a saúde financeiro-econômica do IPSAL.

No exercício sob exame a Autarquia, com despesas da citada natureza, desembolsou a quantia de R\$ 96.981,59, equivalendo a 2,14% do montante balizador, ou seja, de maneira absoluta, quase não se nota elevação nos gastos de um exercício em relação ao outro e, analisado do ponto de vista relativo, o sacrifício monetário foi minorado. Caso o gasto incorrido em 2009 fosse corrigido apenas pela inflação de 2010 (IPCA acumulado, 5,9%) a importância a ser paga situar-se-ia na casa dos R\$ 102.196,90. Se visto sob o prisma do valor real (descontada a inflação), existiu uma redução da despesa.

A conclusão que exsurger com força é que, ao manter praticamente inalterado o montante nominal pago em 2010, o Instituto promoveu um esforço, ainda que insuficiente, para readequar os dispêndios incorridos nos bordos admitidos pela legislação. Resta nítida a boa-fé administrativa na procura pela regularização vindicada.

Não vislumbro razoável marcar a gestão do período em testilha com a pecha da irregularidade quando se extrai dos autos a vontade efetiva do responsável em contornar o escape. Todavia, também não se afigura admissível relevar inteiramente a imperfeição. A superação ao teto sobredito, no caso concreto, dá reforço à multa já aplicada por infrações comentadas outrora, bem como as que virão na sequência.

- Ausência de realização de procedimento licitatório para a contratação de serviços técnicos especializados em assessoria contábil, contrariando o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 e o artigo 2º, caput da Lei nº 8.666/93.

A falha em apreço é repetição daquela avistada em 2009. Por isso, mantenho o mesmo pronunciamento quando da análise do processo popalado, in verbis:

Esta Egrégia Corte de Contas mantém remansosa postura acerca da possibilidade da contratação de contador e advogado através de procedimento de inexigibilidade, por reconhecer a inviabilidade do certame, vez que há marcante caráter de fideducía em contratos dessa natureza, aliás, como já decidido pelo STJ¹. Contudo, deverá ser demonstrada a inviabilidade do certame, mediante procedimento específico, disciplinado pela Lei nº 8.666/93, e, ainda, que o preço dos serviços prestados seja compatível com aquele praticado no mercado da espécie. Na situação perscrutada, não enxergo abuso na contraprestação pecuniária (R\$ 1.300,00/mês).

In casu, o gestor realizou as **contratações diretas sem observância do mandamento legal (ausência material dos processos de inexigibilidade)**, fato digno de censura e ensejador da aplicação de multa pessoal.

¹ RESP 1.192.332 RS.

Ausência de efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Previdência, vez que apenas foi realizada uma reunião do citado conselho no exercício sob análise, contrariando o artigo 23, caput da Lei Municipal nº 414/05 e o artigo 1º, VI da Lei nº 9.717/98.

A respeito da temática suscitada emiti manifestação contida no Acórdão AC1 TC nº 3597/2015 (PCA do IPSAL, exercício 2009, Processo TC nº 05404/10) que se aplica in totum ao vertente caso, in litteris:

A Lei Municipal nº 414/05 institui como norma a realização de reuniões ordinárias mensais do Conselho de Administração previdenciária, além da possibilidade de reuniões extraordinárias a qualquer tempo, desde que convocadas por três de seus membros. De forma contrária à regra, no exercício sob exame, apenas uma sessão ordinária ocorreu do Conselho de Administração.

Referidos Conselho; composto por representantes do Instituto, do Poder Executivo, Legislativo, dos servidores ativos e inativos; além de estabelecer as diretrizes e premissas da Previdência local, é forma de controle social da boa e regular aplicação dos recursos captados pelo IPSAL. A não realização de sessões periódicas, indubitavelmente, provoca prejuízos no repasse das informações e no controle da sociedade das atividades desenvolvidas no RPPS. Neste caso, é imperioso recomendar ao atual gestor do IPSAL no sentido de envidar esforços para a futura rotineira das sessões do Conselho, na forma determinada pela Lei nº 414/05.

Inobservância do plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/03 e atualizações, em virtude do registro incorreto das despesas relativas aos serviços médicos prestados na junta médica do instituto, no montante de R\$ 9.200,00, no elemento de despesa “36 – outros serviços de terceiros – p. física”, quando o correto seria registrá-las no elemento “04 – contratação por tempo determinado”.

Esta eiva também fora contemplada no Processo TC nº 05404/10, PCA do IPSAL, exercício 2009, cuja posição por mim sustentada e acompanhada, à unanimidade, pelos Membros da 1ª Câmara foi no sentido de que a situação desvendada ensejava recomendação, sem repercussão nas contas, no sentido de que o registro deve ser realizado no elemento de despesa 04, e não na rubrica 36, como fez o gestor. Em função da identidade das pechas, não enxergo a possibilidade de me postar em desconformidade com aquilo que proferi em instante pretérito próximo.

Ante ao exposto, voto nos seguintes termos:

- 1) **julgar regulares com ressalvas** as contas em análise de responsabilidade do Srº. Marco Antônio Nóbrega Oliveira, ex-gestor do IPSAL, referente ao exercício de 2010;
- 2) **aplicar multa** no valor de R\$ 3.000,00 (três mil), correspondendo a 66,80 Unidades de Referência Fiscais do Estado da Paraíba – UFR PB, ao Srº. Marco Antônio Nóbrega Oliveira, ex-Gestor do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL, 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) **Recomendar** à Direção do IPSAL no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei nº 4.320/64, da Lei nº 9.717/98, das Portarias do Ministério da Previdência Social, demais legislações cabíveis à espécie e da Lei Municipal nº 414/05 e, especificamente, providenciar a operacionalização do Conselho de Administração e a cobrança, pelos meios cabíveis, dos créditos oriundos das contribuições securitárias devidas pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-02650/11, 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 2010, do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES**

PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA - IPSAL, sob a responsabilidade do senhor Marco Antônio Nóbrega Oliveira, atuando como gestor;

- II) APLICAR MULTA** individual ao senhor Marco Antônio Nóbrega Oliveira, no valor de **R\$ 3.000,00** (três mil reais), correspondendo a 66,80 Unidades de Referência Fiscais do Estado da Paraíba – UFR PB, de acordo com o art. 56, inciso II da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal, **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) RECOMENDAR** à atual Direção do IPSAL no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei nº 4.320/64, da Lei nº 9.717/98, das Portarias do Ministério da Previdência Social, demais legislações cabíveis à espécie e da Lei Municipal nº 414/05 e, especificamente, providenciar a operacionalização do Conselho de Administração e a cobrança, pelos meios cabíveis, dos créditos oriundos das contribuições securitárias devidas pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 07 de julho de 2016

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE

Em 7 de Julho de 2016



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 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