



PROCESSO TC – 05624/13

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP. Administração Indireta. Prestação de Contas Anual. Exercício de 2012. Regularidade com ressalvas. Cominação de multa.

ACÓRDÃO ACI-TC – 0938/22

RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos de processo que examina a Prestação de Contas Anual do ex-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP, senhor Antônio Pereira Dantas, relativas ao exercício de 2012.

Em relatório técnico inicial (fls. 28/41), a Unidade de Instrução listou uma série de irregularidades, ensejando ao responsável a oportunidade de se pronunciar sobre cada uma delas. Eis as falhas que depuseram contra a sua gestão:

- a) Ocorrência de deficit 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);*
- b) Ausência de comprovação da receita apresentada no SAGRES, em face do não encaminhamento da documentação, caracterizando obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas, fato passível de aplicação de multa conforme estabelece o artigo 56, V, da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 18/93);*
- c) Contabilização incorreta da receita de parcelamento em Receita Corrente Orçamentária, contrariando o plano de contas estabelecido na portaria MPS nº 916/2003, com alterações pela portaria MPS nº 95/2007;*
- d) Registro incorreto do elemento da despesa relativo a outros serviços de terceiros p. física (R\$ 500,00), eis que, conforme se verifica na lista de empenhos se tratam de valores relativos ao pagamento de diárias com membros da diretoria;*
- e) Despesa com serviços contábeis no importe de R\$ 24.000,00 não licitada, em descumprimento à Lei nº 8.666/93;*
- f) Inobservância ao limite máximo de 30% para a aplicação nº 1.185-1 BB CP ADMIN SUPREMO, consoante comando inserido na Resolução CMN nº 3.922/10, em seu art. 7º, IV);*
- g) Ausência de registro da dívida do Município com o RPPS de Nova Palmeira/PB, revelando a inobservância às Notas Técnicas nº 49/2005 – GENOC/CCONT/STN e 515/2005 – GEANC/CCONT/STN, que determinam a contabilização da dívida do ente federativo junto ao RPPS no ativo e passivo compensado, para fins de controle. Dessa forma, o registro não traduz a realidade do instituto de previdência, comprometendo o balanço patrimonial;*



- h) *Ausência de registro do valor relativo a bens móveis referente a 2011 (R\$ 3.625,00) no balanço patrimonial do exercício em exame;*
- i) *Não encaminhamento dos processos de aposentadoria dos servidores Genivaldo Joaquim de Macedo, Maria da Luz Medeiros, Maria do Socorro Alves de Lima e Severina Odisa de Medeiros Lima, bem como do processo de pensão relativo a Maura de Macedo Azevedo;*
- j) *Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura, acarretando uma arrecadação a menor no valor aproximado de R\$ 1.449.075,65, sendo R\$ 335.081,61 a título de contribuição do servidor, R\$ 543.441,45 a título de contribuição patronal (custo normal) e R\$ 570.552,60 a título de contribuição patronal (custo suplementar);*
- k) *Ausência da lei autorizativa do parcelamento firmado através do termo celebrado em 23/03/2012;*
- l) *Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar o repasse das parcelas relativas aos parcelamentos vigentes no exercício em análise;*
- m) *Ausência de Avaliação Atuarial no exercício de 2012;*
- n) *Ausência de efetivo funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal, uma vez que Conselho de Administração realizou apenas cinco reuniões e o Conselho Fiscal apenas quatro no exercício de 2012, quando o Conselho de Administração deveria se reunir mensalmente e o Conselho Fiscal a cada bimestre, descumprindo com o comando estabelecido na Lei Municipal nº 0116/2008.*

Após ver contemplada sua solicitação de prorrogação do prazo de defesa, o gestor encartou suas alegações no Documento TC – 66534/14 (fls. 46/55), pronunciando-se expressamente sobre oito das catorze falhas que foram arroladas pela Equipe de Inspeção.

No relatório em que analisou a defesa apresentada (fls. 58/63), que tomou por ponto de partida o cometimento das eivas listadas no Documento TC – 66534/14, a Auditoria pugnou pela elisão de apenas uma delas, remanescendo, como consta ao cabo da fl. 62, as seguintes irregularidades:

- *Ocorrência de deficit na execução orçamentária;*
- *Ausência de comprovação da receita apresentada no SAGRES;*
- *Contabilização incorreta da receita de parcelamento;*
- *Registro incorreto no elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” no valor de R\$ 500,00;*
- *Ausência do registro da dívida do Município com RPPS no Ativo/Passivo Compensado, para fins de controle, contrariando notas técnicas do STN;*
- *Ausência do registro dos bens móveis no Balanço Patrimonial;*
- *Ausência do funcionamento do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal.*



Trânsito do caderno processual pelo Ministério Público de Contas, onde recebeu o Parecer nº 01436/16, de autoria da então Procuradora-Geral, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, alvitando a adoção das seguintes medidas:

- *Julgar regulares com ressalvas a Prestação de Contas Anual do Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira, Sr. Antônio Pereira Dantas, relativa ao exercício financeiro de 2012;*
- *Aplicar multa pessoal ao mencionado Gestor, com fulcro no artigo 56, II, da LOTC/PB, em face da transgressão de normas constitucionais e legais;*
- *Recomendar à atual Administração do Instituto que não repita as falhas aqui verificadas, e cumpra fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie.*

Ao perceber o equívoco cometido em sede de análise de defesa, o Relator, por via de despacho (fl. 72), exarado ao final de novembro de 2016, determinou o retorno dos autos à Auditoria, para que se procedesse à necessária complementação de instrução em relação às irregularidades apontadas na inicial e que foram desconsideradas na marcha do feito.

A mencionada complementação (fls. 73/75) só veio a termo em março último, quando decorridos cinco anos e quatro meses da determinação que lhe deu origem, finalizando com a manutenção das seguintes pechas:

- a) *Ocorrência de déficit na execução orçamentária;*
- b) *Ausência de comprovação da receita apresentada no SAGRES;*
- c) *Contabilização incorreta da receita de parcelamento, em receita corrente orçamentária;*
- d) *Registro incorreto no elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física no valor de R\$ 500,00, que se trata de Despesas com Diárias a Diretores;*
- e) *Inobservância ao limite máximo de 30% para a aplicação financeira;*
- f) *Ausência de registro da dívida do Município com o RPPS de Nova Palmeira/PB;*
- g) *Ausência do Registro dos bens móveis no Balanço Patrimonial;*
- h) *Não encaminhamento dos processos de aposentadoria e pensão de servidores;*
- i) *Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura;*
- j) *Ausência da lei autorizativa do parcelamento firmado através do termo celebrado em 23/03/2012;*
- k) *Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar o adimplemento dos parcelamentos existentes;*
- l) *Ausência de Avaliação Atuarial no exercício de 2012;*
- m) *Ausência do funcionamento do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal.*



Finalizada a manifestação da Auditoria, o caderno eletrônico retornou ao Parquet Especial, onde recebeu cota de lavra da mesma representante que atuara anteriormente, que muito bem pontuou acerca do desarrazoado tempo de tramitação e de como isso compromete a prestação jurisdicional no processo de contas. Destaque para o seguinte excerto:

“A esta altura do campeonato, seria por demais injusto revolver a matéria e piorar a situação jurídica do então jurisdicionado, o qual, sem nenhum concurso de vontade ou ação direta de sua parte, experimenta, agora em 2022, risco de prejuízo financeiro na forma da possibilidade da cominação de multa pessoal pela mesma jurisdição de contas que, mutatis mutandis, se beneficiou de tamanho retardo. [...]

Ademais, a alongada reinstrução vai de encontro ao princípio da razoabilidade da duração do processo, à celeridade processual – cf. Artigo 5.º, inciso LXXVIII da Constituição da República - e esbarra nos lindes da efetividade processual e da [in]segurança jurídica”.

Atendendo à derradeira recomendação do MPC, que pugnou pela urgência da inclusão do feito em pauta, o Relator procedeu imediatamente ao agendamento do processo para a presente sessão, feitas as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

As observações feitas pelo Ministério Público de Contas são, como de costume, bastante pertinentes. Todos reconhecemos o excelente trabalho feito pelo Corpo Técnico deste Tribunal. A par disso, não tenho dúvidas de que a demora na tramitação, sem uma aparente razão a justificar os cinco longos anos, constitui uma exceção aos ritos e tramitações desta Casa.

Todavia, não podemos esquecer de que a celeridade processual é princípio constitucional explícito e, como tal, deve balizar as ações de órgãos e entidades da Administração Pública. E foi justamente o compromisso com esse ditame da Magna Carta que levou o TCE-PB a adotar, há mais de uma década e de forma pioneira no Estado, o processo eletrônico. Tanto que a submissão da documentação inaugural ocorreu às 23h15 do dia 15/04/2013.

Infelizmente, a forma eletrônica não foi suficiente para garantir a razoável duração do processo. Ademais, como bem apontado na cota ministerial, seria desarrazoado admitir que a inclusão de novas irregularidades implicasse agravamento da situação do gestor, que muito provavelmente deve ter ficado surpreso com a citação para o comparecimento à presente sessão.

Feitas as ponderações iniciais para contextualizar as especificidades que marcam o julgamento deste feito, passo a enfrentar as falhas remanescentes do relatório de complemento de instrução, agrupadas por semelhança temática, assegurando que a dosimetria de eventuais cominações levou em consideração as recomendações feitas pelo Ministério Público de Contas.



- **Ocorrência de déficit na Execução Orçamentária**
- **Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura**
- **Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar o adimplemento dos parcelamentos existentes**

Destaque-se que o déficit apontado na exordial é da ordem de 7% e tem sua origem no fato de que não foi repassado ao IPSENP todas as receitas que lhe eram regularmente devidas. O repasse a menor das contribuições previdenciárias ao RPPS, não apenas aquelas relativas ao exercício em análise, mas também as provenientes de parcelamento, além de ser, em si, falha apontada pela Auditoria, contribui decisivamente para a ocorrência do desequilíbrio orçamentário.

É notório que a responsabilidade dos repasses previdenciários recai sobre o chefe do Poder Executivo, cabendo ao gestor previdenciário acompanhar a realização dos devidos repasses e intervir quando de sua ausência, não obstante seja conhecida a delicada relação entre as duas autoridades, vez que presente a hierarquia que subordina o responsável pelo RPPS ao Prefeito Municipal.

*A eiva em questão não atrai a reprovação das contas apresentadas, cabendo **recomendação** ao atual Gestor para que redobre esforços junto à Prefeitura Municipal de Nova Palmeira, com vistas a buscar o adimplemento dos repasses previdenciários devidos.*

- **Ausência de comprovação da receita apresentada no SAGRES**
- **Contabilização incorreta da receita de parcelamento, em receita corrente orçamentária**
- **Registro incorreto no elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física no valor de R\$ 500,00, que se trata de Despesas com Diárias a Diretores**
- **Ausência de registro da dívida do Município com o RPPS de Nova Palmeira/PB**
- **Ausência do Registro dos bens móveis no Balanço Patrimonial**

Todas as eivas aqui agrupadas referem-se, em alguma medida, a falhas de escrituração. Mas há que se diferenciar as consequências dos erros para a gestão do Instituto. Deixar de registrar no ativo os haveres relacionados a dívida do Município pode vir a comprometer o planejamento e, com isso, a própria gestão do regime. Por outro lado, uma falha na apropriação de um valor de R\$ 500, pago a título de diárias, não tem o condão de trazer maiores prejuízos ao Ente Governamental, sendo sua correção um mero ato de expediente.

A contabilidade deve atuar como ferramenta de Gestão, auxiliando no comando das finanças públicas e na consecução dos princípios da publicidade e da moralidade, tornando-se, por consequência, instrumento de transparência e controle social. De outra banda, a incorreta feitura dos registros contábeis pode dissimular, dentre outros, os resultados financeiros e patrimoniais da Instituição.



O excerto abaixo, de autoria dos renomados professores Machado Jr. e Heraldo Reis, descreve a importância da qualidade das informações contábeis para o bom andamento da Administração Pública¹:

“A informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos”.

*O cometimento das falhas traz por consequência a **cominação de multa** ao ex-Gestor, bem como a **expedição de recomendação** para que a atual Administração observe mais atentamente as normas técnicas e legais aplicáveis, de forma que os registros contábeis possam refletir a realidade econômico-financeira da Instituição, permitindo, assim, o correto acompanhamento dos repasses previdenciários, em particular no que concerne ao controle do cumprimento dos parcelamentos realizados pelo Executivo Municipal.*

- **Ausência do funcionamento do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal.**

Ao longo do exercício de 2012, o IPESNP teve, como órgão de deliberação e orientação superior, o Conselho Municipal de Administração, além de um Conselho Fiscal, que se encontram disciplinados, pelos artigos 40 a 43 e 51 a 53 da Lei Municipal nº 0116/2008. É esse dispositivo legal que estabelece que o Conselho Municipal, órgão superior de deliberação colegiada, deve ser formado por dois representantes do Poder Executivo, um do Legislativo, dois dos segurados ativos e um dos inativos e pensionistas.

*O referido Conselho possui diversas atribuições de reconhecida importância para o bom funcionamento do sistema previdenciário, dentre elas, a de estabelecer as diretrizes e premissas da Previdência local, forma de controle social da boa e regular aplicação dos recursos captados por aquele Instituto. A não realização de sessões periódicas, indubitavelmente, provoca prejuízos no repasse das informações e no controle da sociedade das atividades desenvolvidas no RPPS, sendo **mais uma ressalva** à regularidade das contas, devendo ser **sancionada com multa** aplicável ao responsável. Nesse caso, é imperioso recomendar ao atual Gestor no sentido de envidar esforços para a feitura rotineira das sessões do Conselho, na forma determinada pela legislação municipal, bem como na legislação previdenciária federal, em especial a Lei nº 9.717/98 (art. 1º, inciso VI).*

- **Ausência da lei autorizativa do parcelamento firmado através do termo celebrado em 23/03/2012**

- **Ausência de Avaliação Atuarial no exercício de 2012**

A instrução inicial é clara ao demonstrar que o comprometimento dos repasses previdenciários remonta a cinco anos do exercício em testilha. Assim, como consta do quadro apresentado no item 5.3.1 do exórdio, a Prefeitura de Nova Palmeira deveria aportar recursos devidos de outros exercícios financeiros.

¹ MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.



Importante destacar que não foi apresentada qualquer comprovação do pagamento de valores oriundos dos parcelamentos autorizados pelas Leis Municipais 117/2008, 123/2009 e 124/2009. Frise-se: sequer o adimplemento de uma única parcela decorrente dessas três leis. De outra banda, comprovou-se o pagamento de uma parcela decorrente de termo assinado em 2012, portanto no ano do exercício da prestação de contas, sem que houvesse, no entanto, a apresentação da norma legal que lhe desse amparo. E, segundo consta na instrução, este termo de parcelamento vigorará até o exercício de 2031.

Já mencionado em item anterior a frágil posição de gestores de RPPS em relação ao chefe do Executivo. O que testemunhamos no IPSENP, ao longo do exercício de 2012, depõe contra a efetividade da gestão. Não é de estranhar a inexistência de avaliação atuarial, sem a qual simplesmente não há como precificar, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos nas normas de regência.

*As falhas comprometem o objetivo precípuo de um instituto de previdência, que é garantir os recursos de longo prazo que permitirão promover a sustentabilidade do regime. Devem, pois, ser sancionadas com **cominação de multa**, sendo **ressalva** para a regularidade das contas.*

- **Inobservância ao limite máximo de 30% para a aplicação financeira**
- **Não encaminhamento dos processos de aposentadoria e pensão de servidores**

Por fim, as irregularidades aqui tratadas também desabonam a presente prestação de contas. Foi apontado nas etapas da instrução que o RPPS aplicou mais do que o limite máximo de 30% das disponibilidades financeiras em cotas de fundos de investimento em renda fixa, descumprindo o que preceitua o inciso IV do artigo 7º da Resolução CMN nº 3.922/10. Saliente-se que o total de tais disponibilidades perfaz pouco mais de R\$ 10.000,00, o que dá uma ideia da grave situação que passava o IPSENP ao final do exercício de 2012.

Também assinalada falha no encaminhamento ao Tribunal de Contas de processos de pensão e aposentadoria de beneficiários ligados ao Instituto. Sem a regular remessa, os atos administrativos de concessão de aposentadoria e pensão não se aperfeiçoam, visto que a falha compromete a conclusão da competência gravada no artigo 71, III, da Constituição do Estado da Paraíba.

*As eivas aqui tratadas também são ensejadoras de **multa ao gestor**, além de representarem **ressalvas à prestação de contas**.*

A partir da fundamentação exposta nos itens do presente ato formalizador e em sintonia com o parecer exarado pelo Ministério Público de Contas, voto nos seguintes termos:

- 1) *Regularidade com ressalvas da presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor Antônio Pereira Dantas, na qualidade de ex-Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP, referente ao exercício de 2012;*
- 2) *Aplicação de multa pessoal ao senhor Antônio Pereira Dantas, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, equivalente a 32,71 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB);*
- 3) *Assinação do prazo de 60(sessenta) dias ao mencionado Gestor para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;*
- 4) *Recomendação à atual Presidência do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira no sentido de se ater aos ditames legais, em particular, àqueles relacionados às normas de Direito Financeiro, ao processo de escrituração contábil e ao cumprimento das normais atuariais.*



DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo supra indicado, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em

- 1) Julgar regulares com ressalvas a presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor Antônio Pereira Dantas, na qualidade de ex-Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP, referente ao exercício de 2012;*
- 2) Aplicar multa pessoal ao senhor Antônio Pereira Dantas, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, equivalente a 32,71 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba;*
- 3) Assinar prazo de 60(sessenta) dias ao mencionado Gestor para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;*
- 4) Recomendar à atual Presidência do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira no sentido de se ater aos ditames legais, em particular, àqueles relacionados às normas de Direito Financeiro, ao processo de escrituração contábil e ao cumprimento das normais atuariais.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 19 de maio de 2022

Assinado 26 de Maio de 2022 às 09:40



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 26 de Maio de 2022 às 08:56



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 27 de Maio de 2022 às 11:18



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO