



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

Origem: Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de São José dos Ramos

Natureza: Tomada de Contas Especial – Exercício de 2008

Responsável: Luciene Ramos de Paiva

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de São José dos Ramos. Administração indireta. Instituto de Previdência dos Servidores Municipais. Exercício de 2008. Não apresentação das contas anuais. Tomada de Contas Especial. Prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos, com infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Despesas não comprovadas. Irregularidade das contas. Imputação de débito. Aplicação de Multa. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2-TC 01500/13

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anuais relativas ao exercício de 2008, obtidas por meio de tomada de contas especial, proveniente do Instituto de Previdência Social do Município de São José dos Ramos - IPSMS, cuja gestão foi desenvolvida pela Senhora LUCIENE RAMOS DE PAIVA.

Documentação pertinente acostada às fls. 02/1285.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 1286/1303, com as colocações e observações a seguir resumidas:

- A prestação de contas não foi encaminhada para análise, razão pela qual foi realizada tomada de contas especial;
- Segundo o balanço orçamentário (Anexo 10), a receita total orçada foi de R\$480.200,00, enquanto que a efetivamente arrecadada foi de R\$27.726,16. Contudo, este último valor mostrou-se diferente nos demais demonstrativos contábeis, que apontam uma receita



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

arrecadada de R\$191.375,21, sendo R\$144.467,36 de receita de contribuição e R\$46.907,85 de receita patrimonial;

- As despesas alcançaram a cifra de R\$115.289,36, sendo a mais relevante a efetuada no elemento “outros serviços de terceiros – pessoa física”, no valor de R\$46.940,00. A despesa autorizada no orçamento foi de R\$490.200,00;

- Houve superávit orçamentário no montante de R\$76.085,85;

- O Instituto mobilizou recursos no montante de R\$646.379,82, dos quais 29,61% foram provenientes de receitas correntes orçamentárias, 0,44% de receitas extraorçamentárias e 69,95% de saldo do exercício anterior;

- Do montante das disponibilidades do instituto existentes no final do exercício sob análise (R\$531.234,47), R\$483.490,79 (91,01%) estavam aplicados, enquanto que R\$47.743,68 (8,99%) encontravam-se em conta-corrente;

- Houve o registro de uma denúncia referente ao exercício sob análise (Processo TC 01623/09), noticiando possível ausência de saldo nas contas bancárias de titularidade do instituto de previdência. Após a análise dos extratos bancários do exercício analisado, a Auditoria concluiu pela improcedência;

- Não houve registro, no Sistema TRAMITA, de licitações, contratos e convênios referentes ao exercício sob análise;

- As despesas administrativas, no valor de R\$83.282,36, corresponderam a **4,82%** do valor da remuneração dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas do Município no exercício anterior - R\$1.727.573,06, ultrapassando o limite de **2%**;

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria apontou a existência das seguintes máculas, de responsabilidade da gestora do instituto:

- 1) Não encaminhamento da prestação de contas anual e dos balancetes mensais referentes ao período de março a dezembro de 2008;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

- 2) Ausência de encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais;
- 3) Erro na elaboração do Anexo 10, haja vista não apresentar o registro da totalidade da receita arrecadada no exercício;
- 4) Divergência entre a receita orçada registrada no Anexo 10 (R\$480.200,00) e a despesa fixada (R\$490.200,00);
- 5) Ausência de esclarecimento a respeito de um crédito no montante de R\$28.000,00, referente a um depósito efetuado em dinheiro na conta corrente do instituto;
- 6) Divergência entre as receitas decorrentes de rendimentos de aplicações financeiras registradas e o montante obtido junto aos extratos bancários, resultando em uma receita não contabilizada no montante de R\$511,53;
- 7) Ausência de contabilização das contribuições previdenciárias para o RPPS retidas da diretoria do instituto, bem como da parte patronal, contrariando a Portaria MPS 916/03 (atualizada pela Portaria MPS 95/07);
- 8) Ausência de retenção e recolhimento das contribuições previdenciárias (parte patronal e servidor) incidentes sobre os valores pagos a título de serviços contábeis, assessoria jurídica e serviços técnicos, nos montantes de aproximadamente R\$6.793,60 e R\$3.396,80, respectivamente, contrariando a Lei 8.212/91
- 9) Ausência de realização de procedimento licitatório para a contratação de serviços contábeis e assessoria jurídica, descumprindo a Lei 8.666/9;
- 10) Ausência de comprovação da realização de despesa com levantamento de dívida, no montante de R\$5.500,00, bem como de dois débitos constantes nos extratos da conta corrente 17.037-2, nos montantes de R\$950,00 e R\$817,00;
- 11) Manutenção injustificada de saldo em caixa no montante de R\$32.895,42 ao longo dos meses de janeiro a novembro de 2008;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

12) Ausência de repasse da totalidade das consignações retidas no exercício, restando o montante de R\$2.870,13 pendente de repasse;

13) Ausência de controle da dívida do Município junto ao RPPS;

14) Realização de despesas administrativas acima do limite de 2% estabelecido pela Portaria MPS 4.992/99 (revogada pela Portaria MPS 402/08);

15) Município sem Certidão de Regularidade Previdenciária - CRP e irregular com relação a vários critérios examinados pelo Ministério da Previdência Social;

16) Ausência de manutenção, nos arquivos do instituto, da documentação relativa à autarquia previdenciária, dificultando o exercício do controle externo e contrariando o disposto no art. 4º, inciso II do Regimento Interno desta Corte;

17) Ausência de realização das reuniões dos órgãos representativos dos segurados do regime na gestão do mesmo;

Ademais, apontou o órgão Técnico que duas máculas seriam de responsabilidade do chefe do Executivo Municipal, Sr. ANTÔNIO AZENILDO DE ARAÚJO RAMOS:

18) Ausência de cumprimento do parcelamento vigente no exercício sob análise; e

19) Município sem CRP e irregular com relação a vários critérios examinados pelo Ministério da Previdência Social.

A despeito das intimações efetuadas em atenção ao contraditório e à ampla defesa, os gestores interessados quedaram-se inertes, sem apresentarem quaisquer esclarecimentos.

O processo seguiu para o Ministério Público Especial, tendo sido lavrado parecer pelo Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, com a seguinte conclusão:

*“a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de São José dos Ramos, referentes ao exercício de 2008;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

b) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$5.148,66, referentes à receita não contabilizada no montante de R\$511,53 (item 6), a débitos nos extratos bancários sem documentação no valor de R\$950,00 e R\$817,00 (item 10), e a valor recolhido em consignação e não repassado no montante de R\$2.870,13;

c) **PROVOCAÇÃO** da Procuradoria Geral de Justiça, a fim de aviar a cobrança judicial em face da ex-gestora do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de São José dos Ramos, Sra. Luciene Ramos de Paiva, relativa ao não recolhimento voluntário das multas que lhe foram imputadas por este Tribunal no valor de R\$1.600,00 (referente à prestação de contas) e R\$16.000,00 (relativa aos balancetes mensais);

d) **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Comum a fim de que adote as providências e cautelas de estilo, diante de ausência de procedimento licitatório (item 6);

e) **APLICAÇÃO DE MULTA** à gestora, com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB;

f) **RECOMENDAÇÃO** ao Instituto no sentido de regularizar sua situação junto ao Ministério da Previdência, de forma a corrigir as irregularidades constatadas, bem como de providenciar a realização das reuniões do Conselho Administrativo e do Conselho Fiscal.”

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, realizando-se as intimações de estilo, conforme se observa da certidão de fl. 1386.

VOTO DO RELATOR

A possibilidade de criação de sistemas de previdência social pelos entes municipais e estaduais encontra-se conferida pela Carta Magna no seu art. 149¹.

A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 20/98 e, mais recentemente, as Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05) e a Legislação Geral da Previdência Pública (Lei 9.717/98 e

¹ CF/88. Art. 149.(...). § 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

Lei 10.887/04) introduziram mudanças profundas nos sistemas previdenciários municipais e estaduais. Da Reforma, decorreu a consolidação de um modelo securitário com ênfase no equilíbrio **financeiro e atuarial**. Da Legislação Geral da Previdência Pública, por sua vez, o estabelecimento das diretrizes orgânicas dos sistemas previdenciários, preenchendo uma lacuna legislativa que perdurava desde a promulgação da Constituição de 1988.

Assim, a criação e operação de um sistema previdenciário requerem cuidados especiais, sem os quais ficará comprometida a sua eficácia. Torna-se, pois, indispensável um levantamento antecipado de todo o complexo a ser instituído e mantido, levando-se em conta, dentre outros aspectos, as peculiaridades dos responsáveis pelas contribuições e os benefícios previstos.

Este exame entre as contribuições e os compromissos assumidos, denominado de Plano Atuarial, é essencial para a confirmação da viabilidade do sistema, sobretudo para o cumprimento do princípio insculpido no § 5º, do artigo 195, da Lei Maior, segundo o qual: “*Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*”. Tamanha é a relevância do estudo atuarial que sua obrigatoriedade, como requisito para criação e funcionamento de sistemas securitários estatais próprios, resta prevista tanto na Constituição quanto na legislação regulamentar:

CF/88.

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo.*

Lei 9.717/98.

*Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu **equilíbrio financeiro e atuarial**, observados os seguintes critérios:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

*I - realização de **avaliação atuarial inicial e em cada balanço** utilizando-se parâmetros gerais, para a **organização e revisão do plano de custeio e benefícios**;*

O Município, ao criar e/ou manter 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 jurista 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.²

Com efeito, restou demonstrado, no relatório ofertado pela d. Auditoria, o descompasso entre o funcionamento do sistema previdenciário em foco e a legislação de regência. Tudo isso somente evidencia a prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos, com infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, **atraindo a pecha de irregularidade às contas e multa à responsável.**

Sobre outro enfoque, também foram observadas despesas sem comprovação, no montante total de R\$7.267,00, decorrentes do pagamento de levantamento de dívida (R\$5.500,00) e de débitos ocorridos em conta corrente (R\$1.767,00).

A prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucional previsto: Veja-se:

CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

² In: Artigo publicado no Boletim Informativo do TCE/PB. Janeiro/Fevereiro/1998, p. 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Lei nº 4.320/64. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presuma, até prova em contrário, por ele subministrada.”

Conclui-se, portanto, que se recursos públicos são manuseados **e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente**, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam:

1) **JULGAR IRREGULARES** as contas oriundas do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de São José dos Ramos, referentes ao exercício de **2008**, sob a responsabilidade da Senhora LUCIENE RAMOS DE PAIVA; 2) **IMPUTAR DÉBITO** no valor de R\$7.267,00 à Senhora LUCIENE RAMOS DE PAIVA, sendo R\$5.500,00 em razão da ausência de comprovação de despesa com levantamento de débito e R\$1.767,00 relativos a débitos não esclarecidos em conta corrente; 3) **APLICAR MULTA** à referida gestora, no valor de R\$2.805,10, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, **ASSINANDO-LHE** o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual; 4) **REPRESENTAR** ao Ministério Público Comum a fim de que adote as providências e cautelas de estilo, no âmbito de sua competência; 5) **RECOMENDAR** à gestão do Instituto regularizar a situação junto ao Ministério da Previdência, de forma a corrigir as irregularidades constatadas, bem como corrigir e/ou evitar, conforme o caso, as irregularidades identificadas na gestão de 2008; e 6) **INFORMAR** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 00932/11**, referentes à prestação de contas anuais relativas ao exercício de **2008**, obtidas por meio de tomada de contas especial, provenientes do Instituto de Previdência Social do Município de São José dos Ramos - IPSMS, cuja gestão foi desenvolvida pela Senhora LUCIENE RAMOS DE PAIVA, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em:

1) JULGAR IRREGULARES as contas oriundas do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de São José dos Ramos, referentes ao exercício de 2008;

2) IMPUTAR DÉBITO no valor de **R\$7.267,00** (sete mil, duzentos e sessenta e sete reais) à Senhora LUCIENE RAMOS DE PAIVA, sendo R\$5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) em razão da ausência de comprovação de despesa com levantamento de débito e R\$1.767,00 (mil, setecentos e sessenta e sete reais) relativos a débitos não esclarecidos em conta corrente, **ASSINANDO-LHE** o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário à conta do Instituto de Previdência Social, fazendo prova a este Tribunal, sob pena de cobrança executiva

3) APLICAR MULTA à referida gestora, no valor de **R\$2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, **ASSINANDO-LHE** o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

4) REPRESENTAR ao Ministério Público Comum a fim de que adote as providências e cautelas de estilo, no âmbito de sua competência;

5) RECOMENDAR à gestão do Instituto regularizar a situação junto ao Ministério da Previdência, de forma a corrigir as irregularidades constatadas, bem como corrigir e/ou evitar, conforme o caso, as irregularidades identificadas na gestão de 2008; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00932/11

6) INFORMAR à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 09 de julho de 2013.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB