



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-02580/12

Administração Indireta Municipal. Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2011. Irregularidade. Multa. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1 – TC 0025/17

RELATÓRIO:

Trata o feito da Prestação de Contas Anual do Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa, relativa ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do senhor José Agripino e Silva Filho.

O Órgão Técnico de Instrução, por meio da sua Divisão de Auditoria de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária (DIAPG), emitiu, em 08/04/2014, relatório inicial (fls. 27/39) atribuindo eivas ao gestor do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A peça também lista uma série de recomendações destinadas à atual gestão do Fundo, bem como aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo da Urbe.

Em respeito ao primado do contraditório e da ampla defesa, o então Relator, Conselheiro Umberto Silveira Porto, determinou a intimação da autoridade responsável (fl.40), conforme publicação na edição nº 988 do Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB. Escoado o prazo regulamentar, o gestor protocolou pedido de prorrogação de prazo de defesa.

Após envio das contrarrazões (fls. 47/49), a Auditoria emitiu relatório técnico conclusivo (fls. 548/551), sustentando a manutenção de todas as eivas apontadas na inaugural, quais sejam:

- Ausência de encaminhamento das guias de receita, 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).*
- Ausência de pagamento ao INSS de contribuição previdenciária incidente sobre os valores pagos aos servidores comissionados do Instituto, bem como sobre os montantes pagos a título de serviços advocatícios, no valor de aproximadamente R\$ 1.572,00, contrariando a Lei nº 8.212/91.*
- Existência de servidores efetivos na Câmara Municipal de Barra de Santa Rosa contribuindo para o RGPS, em desacordo com os artigos 40, caput e art. 201, § 5º da Constituição Federal e artigo 13 da Lei nº 8.212/91.*
- Descumprimento do parcelamento autorizado pela Lei Municipal nº 084, de 24 de novembro de 2009.*
- Omissão da gestão do Instituto no sentido de alertar o Executivo Municipal acerca da necessidade de adequação, no exercício sob análise, da alíquota de contribuição estabelecida na legislação municipal à sugerida pelo cálculo atuarial.*
- Ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária no final do exercício em exame.*
- Inobservância do comando contido no art. 46 da Lei Municipal 080/2009, que reestruturou o Fundo de Aposentadorias e Pensões de Barra de Santa Rosa, aplicável ao exercício em exame, com a manutenção do Conselho de Administração previsto no art. 16 da Lei Municipal nº 04-A/93, embora extinto com a reestruturação mencionada, o qual continuou a atuar como órgão deliberativo do FAPEN.*

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 01047/16 (fls. 554/562), da pena da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, no qual alvitrou a esta Egrégia Corte as seguintes proposições:

1. **Irregularidade** das contas anuais do Presidente do Fundo de Aposentadorias e Pensões de Barra de Santa Rosa – FAPEN, Sr. José Agripino e Silva Filho, referente ao exercício de 2011.
2. **Aplicação de multa** ao mencionado gestor, com arrimo no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 1893), em face da transgressão a normas legais, conforme apontado no presente Parecer.
3. **Recomendação expressa** atual gestão do FAPEN de Barra de Santa Rosa no sentido de:
 - a. Apresentar, sempre que lhe forem solicitados, os documentos e informações necessárias ao livre exercício das auditorias;
 - b. Cobrar do Chefe do Poder Executivo Municipal que proceda ao recolhimento de contribuições previdenciárias de todos os servidores efetivos ao RPPS do município e não em favor do RGPS;
 - c. Promover o repasse ao INSS da contribuição patronal incidente sobre as remunerações dos servidores comissionados e prestadores de serviços;
 - d. Alertar o Chefe do Poder Executivo Municipal para que promova à adequação da alíquota de contribuição previdenciária àquela prevista pelo cálculo atuarial;
 - e. Adotar providências para regularizar sua situação do Fundo previdenciário em causa perante o Ministério da Previdência Social, guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a repetição das máculas apontadas no presente feito;
 - f. Adequar à formação e operacionalização do Conselho de Previdência Municipal ao preceituado na legislação municipal vigente (art. 46 da Lei Municipal nº 080/2009), não mais permitindo que o Conselho de Administração atue como órgão deliberativo.
4. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca da falha referente à ausência de pagamento das contribuições previdenciárias.

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

VOTO DO RELATOR:

A Prestação de Contas é o momento em que o Gestor é chamado à comprovação da escorreita aplicação dos recursos a ele confiados, sob a égide dos princípios que norteiam a Administração Pública. Por conseguinte, sua atuação deve alinhar-se ao conteúdo do caput do artigo 37 da Magna Carta¹. Para além da observância principiológica, impende ao gestor, também, a persecução dos objetivos traçados no conjunto de normas de planejamento e execução de orçamentos (PPA, LDO e LOA), que enfeixam as ações e programas de governo elencados dentro das prioridades do interesse público. Agindo o Administrador em consonância com princípios e normas, recebe das Cortes de Contas a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial, materializada na aprovação das contas apresentadas. Doutra banda, aquele que praticou atos incompatíveis com os interesses públicos e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria será apenado com as sanções impostas pela lei, o que implicará a emissão de parecer contrário, nos casos de contas de governo, ou o julgamento irregular, nos casos de contas de gestão.

No caso em lume, está-se diante de contas de ordenador de despesa responsável pelo Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa (FAPEN) que, não obstante a denominação de fundo, tem natureza jurídica de autarquia previdenciária municipal.

Passo a seguir ao exame das irregularidades arroladas na conclusão da exordial, objeto de parecer do MPJTCE/PB.

¹ A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

- Ausência de encaminhamento das guias de Receita, 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).

No desfecho da peça técnica inicial, a Auditoria gravou a informação de que foi solicitada ao gestor, por ocasião da inspeção in loco, a apresentação das guias de receitas ou de demonstrativo mensal das receitas do exercício em exame para fins de se apurar a competência das contribuições e a sua correta contabilização. Não tendo sido o pleito atendido na íntegra, ventilou-se hipótese de obstrução do livre exercício de inspeção, que daria azo a cominação pecuniária com base no texto regimental (artigo 55, V).

Ao examinar a documentação de suporte apresentada pelo gestor, que integrou aos autos eletrônicos nada menos do que oitocentos e oitenta e sete guias de receitas (fls. 50/544), a Equipe Especialista sustentou a manutenção de pecha, já que, em seu entendimento, o envio ulterior da documentação faltante não desfiguraria a intempestividade.

Não seria exagerada a afirmação de que o envio das guias foi a única coisa feita pelo Presidente do FAPEN em sede de defesa. Satisfeita a exigência da Auditoria, ainda que em momento posterior ao da inspeção, está sanado o hiato informativo, **não cabendo medida extra sancionadora.**

- Ausência de pagamento ao INSS de contribuição previdenciária incidente sobre os valores pagos aos servidores comissionados do instituto, bem como sobre os montantes pagos a título de serviços advocatícios, no valor de aproximadamente R\$ 1.572,00, contrariando a Lei nº 8.212/91.
- Existência de servidores efetivos na Câmara Municipal contribuindo para o RGPS, em desacordo com os artigos 40, caput e art. 201, § 5º da Constituição Federal e artigo 13 da Lei nº 8.212/91.

É notadamente um contrassenso que uma entidade cujo propósito é garantir os direitos previdenciários de seus participantes possa infringir o regramento específico que norteia os recolhimentos ao Regime Geral (INSS). Examinando os números listados na tabela do item 3.2.2.1 da exordial (fl. 28), conclui-se que a folha do FAPEN é composta essencialmente por servidores comissionados.

Foi bastante detalhista a Equipe de Instrução – característica que permeia toda a peça técnica, cuja qualidade cumpre ressaltar – ao também arrolar serviços de assessoria contábil e jurídica, bem como o eventual serviço de levantamento de bens móveis. Também irretocável a estimativa de cálculo. Mas é justamente ela que dá a magnitude da falha em pauta. Vê-se que a entidade autárquica recolheu R\$ 19.148,00 de um total previsto de R\$ 20.720,00, o que equivale a percentual de 92%. Claro, portanto, o animus do gestor em perseguir o cumprimento da norma. Do exame perfunctório dos números, não seria improvável que a falha deitasse origem na ausência de recolhimento pela prestação de serviços de assessoria jurídica. Seria rigorismo apenas o gestor por tal conduta.

Por outro lado, no que toca à outra falha apontada no tópico, é de causar estranheza o fato de cinco servidores efetivos que laboram no Parlamento Municipal estarem vinculados ao Regime Geral de Previdência. Não poderia ser mais claro o comando do artigo 13 da Lei de Custeio ao prescrever que servidores ocupantes de cargo efetivo são excluídos do Regime Geral de Previdência Social, desde que amparados por regime próprio de previdência social. A própria existência do Fundo é sinal inequívoco do descabimento do vínculo com o RGPS. O descumprimento da norma abre espaço para **sancão pecuniária da multa**, bem como recomendação para a imediata correção da eiva.

- Descumprimento do parcelamento autorizado pela Lei Municipal nº 084, de 24 de novembro de 2009.
- Omissão da gestão do instituto no sentido de alertar o Executivo Municipal acerca da necessidade de adequação, no exercício sob análise, da alíquota de contribuição estabelecida na legislação municipal à sugerida pelo cálculo atuarial.

Como se pode ver dos números exibidos na tabela do item 5.2.2 da inicial, somando-se os valores relativos às contribuições patronal e laboral, o Poder Executivo de Barra de Santa Rosa repassou corretamente os valores para a Autarquia Previdenciárias².

A instrução inicial apontou o descumprimento do parcelamento celebrado a partir da Lei Municipal nº 084, de 24 de novembro de 2009, que autorizou o Poder Executivo a celebrar termo de confissão de débitos previdenciários e acordo de parcelamento com o FAPEN, na quantia atualizada de R\$ 1.613.671,20. O pacto negocial abrangeu as contribuições patronais devidas e não repassadas tempestivamente, referente ao Termo de Confissão e Parcelamento de Dívida anteriormente celebrado e às competências de junho de 2004 a outubro de 2007. O instrumento previu transferências mensais, por um prazo de 240 meses, de parcela equivalente a R\$ 6.723,63. Segundo consta nos autos, não há sinal de que o Poder Executivo de Barra de Santa Rosa vem cumprindo o acordo.

Não obstante o aparente descaso do Poder Executivo, a Auditoria aludiu ao fato de o gestor do FAPEN não haver alertado o Prefeito Municipal da necessidade de cobrança de alíquota extra de 1%, que deveria incidir sobre os recolhimentos patronais ao longo do exercício em análise. Se acrescido este percentual à tabela do item 5.2.2, fatalmente resultaria em insuficiência dos valores repassados a título de contribuição patronal.

De fato, o repasse a menor das contribuições previdenciárias ao RPPS, não apenas aquelas relativas ao exercício em análise, mas também as provenientes de parcelamento, são eivas de elevada gravidade, que obviamente pesam contra o Administrador municipal. A sustentabilidade do Fundo depende do cumprimento dos pactos celebrados pela Chefia do Poder Executivo.

Obviamente que a conduta omissiva do senhor José Agripino e Silva Filho merece reprimenda, na **forma de multa pecuniária**. De se notar que em momento algum de sua gestão foi intentada qualquer tipo de cobrança dirigida ao Chefe do Poder Executivo. Não desconheço que haja certa vulnerabilidade na posição de direção do FAPEN, posto que o provimento do cargo é de competência do Prefeito Municipal. Entretanto, não se pode esperar outra ação do Presidente do RPPS que não aquela que preze pela saúde financeira do Instituto. E as projeções de longo prazo não são boas.

Ressalto que, entre as propostas apresentadas pelo plano atuarial elaborado por empresa especializada (ARIMA Consultoria Atuarial, Financeira e Mercadológica Ltda), em 20 de abril de 2011, está a adoção de Alíquota extraordinária de 1,00% para o exercício de 2011, sendo majorado pelo fator multiplicativo de 1,25 sobre o percentual do ano anterior no período de 2011 a 2027, atingindo o percentual de 50% no período de 2028 a 2044. Tal previsão, ao meu ver, soa absolutamente infactível, visto que estima contribuições patronais equivalente à metade da folha de pagamento dos servidores efetivos já em 2027.

Forçoso imaginar que esses percentuais seriam muito mais módicos caso a Prefeitura de Barra de Santa Rosa honrasse seus compromissos previdenciários. Fácil concluir que a conduta descuidada do Alcaide dificultou sobremaneira a gestão do FAPEN. Mais ainda: o desequilíbrio financeiro resultante do descumprimento das obrigações previdenciárias por parte do Chefe do Executivo pode vir a comprometer a própria capacidade de solvência da entidade previdenciária. A omissão aqui tratada, muito além da coima financeira, contribui para o **juízo de reprovabilidade das contas do gestor**, visto que a falha põe em cheque a própria existência do Instituto.

² Convém ressaltar que a Auditoria aventou a possibilidade de erro na contabilização, já que há proximidade nos valores de contribuição patronal supostamente repassados em excesso (R\$ 268.715,30) com o montante da contribuição laboral supostamente não repassada (R\$ 238.622,72).

- Inexistência de Certificado de Regularidade Previdenciária vigente ao final do exercício sob análise.
- Inobservância do comando contido no art. 46 da Lei Municipal 080/2009, que reestruturou o Fundo de Aposentadorias e Pensões, em função da não criação efetiva do Conselho Municipal de Previdência em substituição ao Conselho Administrativo, sendo que este último, embora extinto com a reestruturação mencionada, continuou a atuar como órgão deliberativo do FAPEN.

As pechas em tela só corroboram com as conclusões traçadas até aqui. Parece faltar ao FAPEN capacidade técnico-profissional imprescindível para regimes próprios de previdência. A formalização de um plano atuarial que prevê contribuição previdenciária patronal da ordem de 50% do valor da folha de pagamento da Urbe é indicativo desta aparente fragilidade da gestão do Instituto. A ausência do Conselho Municipal de Previdência também põe dúvidas sobre as medidas adotadas em tema tão caro à sociedade.

Sem o Conselho, impossível aperfeiçoar as boas práticas de gestão colegiada, bem como o exercício da transparência. Não é de se estranhar que o Ministério da Previdência lhe tenha denegado a certificação de regularidade. Como bem explicitado no Parecer 01047/16, o CRP é um documento que atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados. A certificação – aduz a ilustre procuradora – possibilita ao ente previdenciário receber recursos de convênios, bem como celebrar acordos com órgãos e entidades federais. A negativa da certificação depõe contra a regularidade da prestação de contas no exercício em análise

A falha é, sim, indicativa de grave embaraço ao bom funcionamento operacional da entidade, **cabendo a irregularidade das contas e aplicação de multa.**

Face ao exposto, voto pela:

- I. **Irregularidade** da presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor José Agripino e Silva Filho, na qualidade de gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa – exercício 2011.
- II. **Aplicação de multa pessoal** ao senhor José Agripino e Silva Filho, gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), equivalente a 65,08 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB³, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- III. **Determinação** à atual direção do FAPEN que providencie a inclusão dos servidores do Poder Legislativo Municipal no Regime Próprio de Previdência.
- IV. **Recomendação** à atual direção do FAPEN que atente para as medidas corretivas das falhas apontadas na inicial, em especial as que versam sobre escrituração de receitas provenientes de parcelamento e de despesas com benefícios sociais, bem como cumpra fidedignamente os ditames da Lei de Custeio (Lei. 8.212/91) e outras normas de regência e, ainda, que exija do Município as contribuições previdenciárias devidas.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-0783/09, os membros da 1ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Julgar irregular** a presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor José Agripino e Silva Filho, na qualidade de gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa – exercício 2011.

³ Valor da UFR/PB igual a R\$ 46,10 (janeiro/2017).

- II. **Aplicar multa pessoal** ao senhor José Agripino e Silva Filho, gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), equivalente a 65,08 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB , com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- III. **Determinar** à atual direção do FAPEN que providencie a inclusão dos servidores do Poder Legislativo Municipal no Regime Próprio de Previdência.
- IV. **Recomendar** à atual direção do FAPEN que atente para as medidas corretivas das falhas apontadas na inicial, em especial as que versam sobre escrituração de receitas provenientes de parcelamento e de despesas com benefícios sociais, bem como cumpra fidedignamente os ditames da Lei de Custeio (Lei. 8.212/91) e outras normas de regência e, ainda, que exija do Município as contribuições previdenciárias devidas.

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

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 26 de janeiro de 2017.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Assinado 1 de Fevereiro de 2017 às 12:01



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 8 de Fevereiro de 2017 às 09:10



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Bradson Tibério Luna Camelo
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO