

AUDITORIA N. 898614

Procedência: Instituto de Previdência Municipal de Alpercata
Período: 2009/2013
Parte(s): Gilcleber Bento de Souza, Maria de Lourdes Pimentel Duque, Antônio Veloso da Silva Filho, Doracy de Sá, Valmir Faria da Silva
Procurador: Paulo Roberto de Laia
MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

E M E N T A

AUDITORIA. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL. PRELIMINAR. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE DILIGÊNCIA. MÉRITO. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE REGISTRO INDIVIDUALIZADO DOS CONTRIBUINTES. REPASSE INTEMPESTIVO DE CONTRIBUIÇÕES RETIDAS DOS SEGURADOS E PAGAMENTO EXTEMPORÂNEO DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS. NÃO PAGAMENTO DAS PARCELAS DOS ACORDOS DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS. PAGAMENTO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS QUE DEVERIAM SER CUSTEADOS PELO PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO FINANCEIRO AO EXECUTIVO SEM COMPROVAÇÃO DA DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS ADMINISTRATIVAS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI. DECLARAÇÃO NO SIACE/PCA DE SALDO BANCÁRIO INEXISTENTE. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO.

1 – É despicienda a realização de diligência com vistas a apurar a devolução de valores, uma vez que esse achado de auditoria, após ser apreciado pelo órgão competente desta Casa, poderá ser objeto de monitoramento para garantir que a falha seja regularizada mediante a devolução dos recursos transferidos, devidamente corrigidos.

2 - A manutenção do registro individualizado dos segurados é medida essencial à aferição da regularidade dos pagamentos efetuados pelo RPPS, bem assim à realização das avaliações atuariais obrigatórias. A ausência desses documentos pode inviabilizar o controle sobre a legalidade dos pagamentos efetuados, impossibilitar a emissão de extrato anual das contribuições individuais, além de acarretar inconsistências na realização do estudo atuarial e dificultar o pleito, junto ao INSS, das receitas provenientes da compensação previdenciária.

3 - A obrigatoriedade da realização do recolhimento das contribuições previdenciárias decorre do próprio texto constitucional, no qual foi estabelecido um regime previdenciário contributivo e solidário, composto, necessariamente, da contribuição dos servidores e dos respectivos entes públicos, consoante se extrai do *caput* do art. 40 da Constituição da República. A omissão no recolhimento das contribuições devidas, mesmo que sanada por meio do pagamento extemporâneo, pode ocasionar prejuízos à municipalidade, uma vez que sobre os pagamentos realizados intempestivamente incidem multas e juros, o que contribui para o aumento do endividamento público, nos termos da Lei Municipal n. 754/07.

4 - O descumprimento pelo Poder Executivo municipal dos ajustes celebrados com o IPREMA pode acarretar graves consequências à saúde financeira do RPPS. Isso porque, além de acarretar o desequilíbrio atuarial e financeiro do Instituto e a possível inviabilidade de honrar benefícios previdenciários legalmente previstos, o descumprimento dos acordos de parcelamento acarreta a maior incidência de juros e multas previstos na legislação de regência, contribuindo para o aumento da dívida municipal e tornando cada vez mais improvável a solução do problema.

5 - Os cálculos atuariais realizados consideram apenas os pagamentos devidos aos segurados e, por isso, o repasse de recursos do IPREMA a não segurados pode acarretar o desequilíbrio atuarial e financeiro da entidade e uma maior onerosidade aos servidores que compõem o regime, os quais passariam a ter que arcar com o desfalque ocasionado pelos pagamentos indevidos.

6 - A Lei Federal n. 9.717/98 fixa regras gerais para organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e veda expressamente a concessão de empréstimos pelas entidades previdenciárias. Esse preceito objetiva assegurar que os recursos do RPPS permaneçam sob sua guarda, reduzindo os riscos de iliquidez ou insolvência decorrentes da inadimplência dos devedores e de que decisões políticas possam afetar a sustentabilidade da entidade e, conseqüentemente, a concessão dos benefícios garantidos aos segurados.

7 - A necessidade de estabelecer um limite para as despesas administrativas dos institutos de previdência está prevista na Lei Federal n. 9.717/98. As normas atinentes à limitação das despesas administrativas objetivam garantir que os recursos retidos dos segurados e aqueles recolhidos pelo próprio ente sejam utilizados na finalidade para a qual o Instituto foi constituído, evitando que parte significativa desses valores seja despendida exclusivamente para a manutenção da máquina administrativa.

8 - A inconsistência dos registros contábeis, além de contrariar os princípios da Contabilidade Pública, representa ofensa às prescrições da Lei n. 4.320/64, notadamente aos arts. 83, 89, 90 e 103, que preconizam a evidenciação da gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e industrial da entidade perante a Fazenda Pública, a sociedade e os órgãos responsáveis pelo controle interno e externo, por impossibilitar o real conhecimento da situação financeira, patrimonial e fiscal da entidade.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

38ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 30/11/2015

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Instituto de Previdência Municipal de Alpercata – IPREMA, no período de 05/08/13 a 09/08/13, objetivando verificar se as contribuições dos segurados e patronais ao RPPS estão sendo recolhidas tempestivamente, se os gastos com recursos da taxa de administração estão dentro do limite permitido em lei e se as entradas e saídas de recursos observaram os trâmites legais, nos exercícios de 2009 a 2013.

A equipe de auditoria apurou, no relatório de fls. 11/44, a ocorrência das seguintes falhas na gestão da entidade:

inexistência de registro individualizado dos contribuintes;

repasso intempestivo de contribuições retidas dos segurados e pagamento extemporâneo de contribuições patronais;

não pagamento das parcelas dos contratos de parcelamento de débitos previdenciários;

pagamento de aposentados e pensionistas que deveriam ter sido custeados pelo Executivo;

concessão de empréstimo financeiro ao Executivo sem comprovação da devolução dos recursos;

realização de despesas administrativas em montante superior ao autorizado em lei;

declaração no SIACE/PCA da existência de saldo bancário inexistente.

Diante disso, determinei a citação dos Senhores Maria de Lourdes Pimentel Duque e Antônio Veloso da Silva Filho, respectivamente Diretora e Tesoureiro do IPREMA à época, bem assim dos Senhores Gilcleber Bento de Souza, Doracy de Sá e Valmir Faria da Silva, Prefeitos de Alpercata no período em análise.

O Senhor Gilcleber Bento de Souza e a Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque manifestaram-se, respectivamente, às fls. 57/77 e 93/100, tendo os demais responsáveis deixado o prazo de defesa transcorrer *in albis*, consoante certidão de fl. 90.

A 6ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em sede de reexame, considerou que as justificativas apresentadas foram insuficientes para afastar as falhas originalmente apuradas e propôs a adoção de medidas visando à regularização das ocorrências, com afixação de prazo para o seu cumprimento (fls. 102/107).

O Ministério Público de Contas, no parecer de fls. 117/120, opinou pelo apensamento das prestações de contas do IPREMA relativas ao período de 2009 a 2013, pela realização de diligência para que os responsáveis demonstrassem a restituição à entidade do empréstimo de R\$151.475,43 (cento e cinquenta e um mil quatrocentos e setenta e cinco reais e quarenta e três centavos) e pelo encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para exame da documentação solicitada, com a posterior remessa dos autos para emissão de parecer conclusivo.

Em 31/07/14, em atendimento à proposta do Órgão Ministerial relativa ao apensamento das prestações de contas do IPREMA, solicitei a redistribuição dos processos mencionados à minha relatoria e, diante da concordância dos demais relatores e da determinação da então Conselheira-Presidente, foi realizado o apensamento desses processos aos presentes autos (fl. 130).

Remetidos os autos ao Órgão Técnico, este informou que apenas um dos achados da auditoria repercutia na análise das prestações de contas do instituto relativas aos exercícios de 2011 e 2012, de modo que foi determinado o desapensamento dos processos e a juntada de cópia do relatório de auditoria nos Processos n^{os} 873543 e 887659, a fim de evitar decisões conflitantes ou responsabilização em duplicidade.

Após, vieram os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar Processual

Conforme relatado, o Ministério Público de Contas opinou pela realização de diligência com vistas à intimação dos Senhores Gilcleber Bento de Souza e Maria de Lourdes Pimentel Duque, respectivamente Prefeito de Alpercata e Diretora do IPREMA, à época, para que apresentassem os documentos necessários a demonstrar a restituição ao Instituto do empréstimo, no valor de R\$151.475,43 (cento e cinquenta e um mil quatrocentos e setenta e cinco reais e quarenta e três centavos), concedido ao Município.

Acerca dessa manifestação ministerial, entendo que o processo encontra-se devidamente instruído, uma vez que a equipe de auditoria compareceu *in loco*, apurou a existência de cheque emitido pelo IPREMA em favor da municipalidade e, após analisar os extratos bancários e demais documentos pertinentes, constatou que o valor repassado não fora devolvido. Acrescente-se que esse apontamento foi objeto de contraditório e de reexame pelo Órgão Técnico.

Considero, assim, despicienda a realização, nesse momento, de diligência com vistas a apurar a devolução desses valores, uma vez que esse achado de auditoria, após ser apreciado pelo órgão competente desta Casa, poderá ser objeto de monitoramento para garantir que a falha seja regularizada mediante a devolução dos recursos transferidos, devidamente corrigidos.

Nesse cenário, indefiro o pedido de diligência apresentado pelo *Parquet*, restando prejudicada a remessa dos autos à Unidade Técnica e, considerando que, por ocasião do envio do processo ao Órgão Ministerial e com base no princípio da eventualidade, foi-lhe facultado examinar a prestação de contas conclusivamente, já que o processo encontrava-se maduro e devidamente instruído, deixo de devolver os autos ao *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

Mérito

Consoante relatado, a equipe de auditoria do Tribunal apurou, *in loco*, a ocorrência de irregularidades na gestão do IPREMA, as quais passo a analisar à luz da documentação constante nos autos:

Ausência de registro individualizado dos contribuintes

A equipe técnica do Tribunal apontou que o IPREMA não mantinha, em seus arquivos, cadastro individualizado dos segurados e que os dados eram retirados do sistema de informações da Prefeitura, o qual não era confiável. Apurou, ainda, que as folhas de pagamentos dos segurados eram feitas junto com as do Município, o que dificultava a

identificação e permitia o afastamento de segurados por períodos superiores a um mês sem qualquer justificativa. Ademais, as pastas funcionais dos segurados não continham os documentos que serviram de base para o cálculo atuarial.

A Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, ex-gestora do RPPS, informou que sempre pautou sua atuação na boa-fé, sendo sempre vigilante no cumprimento das normas e especialmente na regular liquidação das despesas. Asseverou que contratou profissional para organizar o arquivo físico e o banco de dados do Instituto, bem assim que as pastas dos servidores inativos eram arquivadas em ordem cronológica no setor competente (fls. 95/96).

O Órgão Técnico manteve o apontamento, tendo em vista que o Defendente não acrescentou nenhum fato novo e não apresentou qualquer documento capaz de comprovar os registros individualizados e que os dados e informações necessárias ao cálculo atuarial estavam atualizados na unidade gestora da RPPS (fl. 103).

Primeiramente, cumpre reproduzir o disposto no art. 18 da Portaria nº 402/08 do Ministério da Previdência Social – MPS:

Art. 18. O ente federativo manterá registro individualizado dos segurados do RPPS, que conterà as seguintes informações:

I - nome e demais dados pessoais, inclusive dos dependentes;

II - matrícula e outros dados funcionais;

III - remuneração de contribuição, mês a mês;

IV - valores mensais da contribuição do segurado;

V - valores mensais da contribuição do ente federativo.

Parágrafo único Ao segurado e, na sua falta, aos dependentes devidamente identificados serão disponibilizadas as informações constantes de seu registro individualizado.

A manutenção do registro individualizado dos segurados é medida essencial à aferição da regularidade dos pagamentos efetuados pelo RPPS, bem assim à realização das avaliações atuariais obrigatórias. Isso porque a ausência desses documentos pode inviabilizar o controle sobre a legalidade dos pagamentos efetuados, impossibilitar a emissão de extrato anual das contribuições individuais, além de acarretar inconsistências na realização do estudo atuarial e dificultar o pleito, junto ao INSS, das receitas provenientes da compensação previdenciária.

Embora tenha aduzido em sua defesa que os registros individualizados existiam, a Presidente da entidade entre 2009 e 2013 não apresentou qualquer documento capaz de comprovar sua alegação.

Nesse cenário, considero irregular a omissão da Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, Presidente do IPREMA, à época, em manter registro individualizado dos segurados, razão pela qual, considerada a gravidade da falha, aplico-lhe multa de R\$3.000,00 (três mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

Repasse intempestivo de contribuições retidas dos segurados e pagamento extemporâneo de contribuições patronais

A equipe de auditoria do Tribunal constatou que o Município efetuou diversos repasses de contribuições patronais e daquelas retidas dos segurados, intempestivamente ou em valores inferiores aos devidos. Em virtude disso, apurou um montante total de contribuições devidas da ordem de R\$885.706,79 (oitocentos e oitenta e cinco mil setecentos e seis reais e setenta e nove centavos), relativas ao período de janeiro de 2009 a dezembro de 2012 e de junho e julho de 2013.

Não houve manifestação dos responsáveis quanto a este apontamento.

A análise dos autos permite constatar que, do montante total não recolhido ao IPREMA, a quantia de R\$276.154,62 (duzentos e setenta e seis mil cento e cinquenta e quatro reais e sessenta e dois centavos) refere-se a contribuições retidas dos segurados que não foram repassadas à entidade previdenciária e o valor de R\$583.557,53 (quinhentos e oitenta e três mil quinhentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e três centavos) diz respeito a contribuições patronais não transferidas ao Instituto, nos exercícios de 2009 a 2012.

No exercício de 2013, apurou-se a falta de repasse da quantia de R\$25.994,64 (vinte e cinco mil novecentos e noventa e quatro reais e sessenta e quatro centavos), relativo a contribuições patronais.

Com efeito, a obrigatoriedade da realização do recolhimento das contribuições previdenciárias decorre do próprio texto constitucional, no qual foi estabelecido um regime previdenciário contributivo e solidário, composto, necessariamente, da contribuição dos servidores e dos respectivos entes públicos, consoante se extrai do *caput* do art. 40 da Constituição da República, *in verbis*:

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.

Note-se que o dispositivo impõe, ainda, a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, com vistas a evitar o endividamento público e o risco de faltarem recursos para garantir o bem-estar dos segurados em momentos de fragilidade, como a velhice ou uma enfermidade.

Nesse cenário, o não recolhimento aos cofres da entidade previdenciária das contribuições devidas pelo Município, além de inviabilizar a obtenção do equilíbrio almejado, pode acarretar efeitos nefastos aos segurados, os quais, mesmo sofrendo mensalmente a retenção, na fonte, de sua contribuição previdenciária, podem ter seus direitos violados no momento de usufruírem dos benefícios previdenciários legalmente estabelecidos.

Cumprе ressaltar, por fim, que a omissão no recolhimento das contribuições devidas, mesmo que sanada por meio do pagamento extemporâneo, pode ocasionar prejuízos à municipalidade, uma vez que sobre os pagamentos realizados intempestivamente incidem multas e juros, o que contribui para o aumento do endividamento público. Ressalte-se que a Lei Municipal nº 754/07 prevê, expressamente, no art. 20, a incidência dos juros aplicáveis aos tributos municipais sobre as contribuições recolhidas ou repassadas em atraso.

Diante do exposto, a omissão dos gestores municipais em realizar o recolhimento tempestivo ao IPREMA das contribuições previdenciárias devidas configura irregularidade grave, razão pela qual impõe-se, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, a aplicação de multa ao Senhores Doracy de Sá e Valmir Faria da Silva, Prefeitos de Alpercata, respectivamente nos exercícios de 2009/2012 e 2013.

Considerando o valor que cada responsável deixou de recolher ou recolheu intempestivamente, nos termos das tabelas de fl. 24 e 26, e a gravidade das condutas apuradas, o valor da multa deve ser fixado em R\$10.000,00 (dez mil reais) para o Senhor Doracy de Sá e em R\$3.000,00 (três mil reais) para o Senhor Valmir Faria da Silva.

A conduta do Senhor Doracy de Sá, que reteve contribuições do segurado e não as repassou à entidade previdenciária, pode configurar, ainda, crime de apropriação indébita previdenciária, tipificado no art. 168-A do Código Penal.

Por fim, a constatação da existência de débito do Município em relação ao IPREMA enseja, ainda, a determinação para que o atual Prefeito comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa, a adoção de providências com vistas ao repasse das quantias devidas, sem prejuízo do posterior monitoramento pelo Tribunal da regularização da falha.

Não pagamento das parcelas dos acordos de parcelamento de débitos previdenciários

No relatório técnico de auditoria, foi apontado o descumprimento pelo ente federativo de dois acordos de parcelamento de débitos firmados junto ao IPREMA:

acordo relativo a contribuições patronais em atraso, que previa o parcelamento do montante de R\$499.252,80 (quatrocentos e noventa e nove mil duzentos e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), em 240 (duzentos e quarenta) parcelas;

acordo relativo a contribuições dos segurados não repassadas, que previa o parcelamento do montante de R\$512.749,80 (quinhentos e doze mil setecentos e quarenta e nove reais e oitenta centavos), em 60 (sessenta) parcelas.

Esclareça-se que o Senhor Doracy de Sá, Prefeito em 2012, deixou de efetuar o pagamento das parcelas referentes aos meses de abril a dezembro de 2012 do acordo relativo às contribuições dos servidores. Já o Senhor Valmir Faria da Silva, Prefeito em 2013, deixou de efetuar os pagamentos das parcelas vencidas entre março e agosto do acordo atinente às contribuições patronais e entre janeiro e agosto de 2013 do ajuste referente às contribuições dos servidores.

Os responsáveis não apresentaram defesa quanto a este achado de auditoria.

O descumprimento pelo Poder Executivo municipal dos ajustes celebrados com o IPREMA pode acarretar graves consequências à saúde financeira do RPPS. Isso porque, além de acarretar o desequilíbrio atuarial e financeiro do Instituto e a possível inviabilidade de honrar benefícios previdenciários legalmente previstos, o descumprimento dos acordos de parcelamento acarreta a maior incidência de juros e multas previstos na legislação de regência, contribuindo para o aumento da dívida municipal e tornando cada vez mais improvável a solução do problema.

Note-se que a Cláusula Segunda dos acordos de parcelamento, juntados às fls. 145/146 e 149/150 do anexo, determinam que sobre o valor das parcelas incidirá Taxa SELIC, acumulada mensalmente, e juros de 1% no mês do pagamento.

Tendo em vista que foi constatado o irregular descumprimento dos acordos de parcelamento nos exercícios de 2012 e 2013 e diante da gravidade da conduta atribuída aos responsáveis, é cabível a aplicação de multa aos Senhores Doracy de Sá e Valmir Faria da Silva, Prefeitos de Alpercata e responsáveis pelos referidos recolhimentos, no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) para cada um, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

Pagamento de aposentados e pensionistas que deveriam ter sido custeados pelo Executivo

A equipe de auditoria apurou o pagamento indevido, pelo IPREMA, de aposentados e pensionistas no valor total de R\$1.692.458,78 (um milhão seiscentos e noventa e dois mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e setenta e oito centavos). Segundo o apontamento técnico, esses benefícios deveriam ter sido custeados pelo Município, nos termos da Lei Municipal nº 692/02.

A Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque alegou que houve omissão dos Prefeitos à época em promover o regular repasse dos valores devidos aos segurados do IPREMA e, “por questão humanitárias, após muitas e muitas advertências e reuniões com gestores se viu obrigada a promover os seus pagamentos” (fl. 98).

No reexame, a Unidade Técnica, considerando que a Defendente confirmou a realização dos pagamentos indevidos e que os recursos do IPREMA só podem ser utilizados para pagamento de benefícios aos segurados e da taxa de administração do Instituto, nos termos da legislação municipal, manteve a irregularidade (fl. 104).

A análise dos autos e mesmo das razões apresentadas pela Defendente permite constatar que foram realizados pagamentos de aposentadorias e pensões em favor de pessoas que, nos termos da legislação local, não faziam jus a benefícios custeados pelo IPREMA, por terem seus benefícios concedidos anteriormente à implantação do RPPS.

Com efeito, o art. 13, §2º, da Lei Municipal nº 754/2007 dispõe que as receitas do instituto somente poderiam ser utilizadas para pagar benefícios previdenciários do RPPS e a taxa de administração destinada à manutenção do regime, de modo que o pagamento de benefícios a pessoas que não fazem parte do sistema não poderia ter sido concretizado.

Ressalte-se que os cálculos atuariais realizados consideram, por óbvio, apenas os pagamentos devidos aos segurados e, por isso, o repasse de recursos do IPREMA a não segurados pode acarretar o desequilíbrio atuarial e financeiro da entidade e uma maior onerosidade aos servidores que compõem o regime, os quais passariam a ter que arcar com o desfalque ocasionado pelos pagamentos indevidos.

Nesse cenário, considerando que, por expressa vedação legal, o custeio dos benefícios em análise não poderia ter sido realizado pelo IPREMA, considero grave a irregularidade de conduta imputável à Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, Presidente da entidade nos exercícios de 2009/2012, e aplico-lhe multa de R\$3.000,00 (três mil reais), sem prejuízo da determinação para que seja comprovada, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa, a adoção de medidas com vistas a obter o ressarcimento desses valores junto ao Município, já que ele era efetivamente o responsável pelo custeio desses benefícios.

Concessão de empréstimo financeiro ao Executivo sem comprovação da devolução dos recursos

A equipe técnica do Tribunal constatou que o IPREMA repassou ao Município de Alpercata, mediante o cheque nº 850311, de 06/12/07, o valor de R\$151.475,43 (cento e cinquenta e um mil quatrocentos e setenta e cinco reais e quarenta e três centavos). Verificou, ainda, que até a data da inspeção esse valor não havia sido devolvido à entidade.

O Senhor Gilcleber Bento de Souza, Prefeito entre 2005 e 2008, confirmou a realização do empréstimo e asseverou que o valor recebido foi utilizado para pagar a folha de pagamento de salário e do 13º dos funcionários. Alegou, ainda, que durante o exercício de 2008, quitou parte do empréstimo, mediante os cheques nºs 850463, 000026 e 9004172, restando o valor de R\$30.295,12 (trinta mil duzentos e noventa e cinco reais e doze centavos) para ser quitado pelo gestor que o sucedeu (fl. 59/60).

A Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, gestora do RPPS à época, informou que por questões de fluxo financeiro, a restituição dos valores ocorreu em parcelas, “mas totalizando em absoluto todos os valores” (fl. 98), consoante extratos bancários apresentados.

O Órgão Técnico considerou que as informações apresentadas pelos Defendentes “são contraditórias e opostas, não tendo sido acompanhadas de nenhuma documentação

comprobatória, tais como contratos de empréstimo, os pagamentos realizados ao Instituto com esta finalidade e o contrato de parcelamento” (fl. 105). Com base nisso, manteve o apontamento.

Sobre o tema, cumpre esclarecer que a Lei Federal nº 9.717/98, a qual fixa regras gerais para organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, veda expressamente a concessão de empréstimos pelas entidades previdenciárias, *in verbis*:

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

(...)

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

Esse preceito objetiva assegurar que os recursos do RPPS permaneçam sob sua guarda, reduzindo os riscos de iliquidez ou insolvência decorrentes da inadimplência dos devedores e de que decisões políticas possam afetar a sustentabilidade da entidade e, conseqüentemente, a concessão dos benefícios garantidos aos segurados.

No presente caso, embora os Defendentes tenham asseverado que, ao menos parte dos valores repassados teria sido devolvida, a documentação constante nos autos é insuficiente para comprovar essa alegação.

Diante disso, constatada a afronta à legislação pertinente e a real possibilidade de desequilíbrio financeiro e atuarial do IPREMA, que poderia culminar na falta de recursos para custear a concessão de benefícios legalmente instituídos, considero irregulares as condutas dos Senhores Gilcleber Bento de Souza e Maria de Lourdes Pimentel, Prefeito e Presidente do Instituto à época da concessão do empréstimo, razão pela qual, dada a gravidade das condutas, aplico-lhes multa de R\$3.000,00 (três mil reais) para cada um, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

A verificação da existência de débito do Município em relação ao IPREMA enseja, ainda, a determinação para que o atual Prefeito e à atual Presidente da entidade previdenciária comprovem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa, a adoção de providências com vistas ao repasse das quantias devidas, sem prejuízo do posterior monitoramento pelo Tribunal da regularização da irregularidade.

Realização de despesas administrativas em montante superior ao autorizado em lei

A equipe técnica do Tribunal constatou que, nos exercícios de 2011 e 2012, as despesas administrativas do IPREMA superaram o limite máximo legalmente instituído, no valor total de R\$33.016,01 (trinta e três mil dezesseis reais e um centavo).

A Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, Presidente do IPREMA, alegou que a entidade realizava tão somente as despesas estabelecidas no orçamento anual e que o controle do limite de gastos com despesas administrativas ficava a cargo do serviço de contabilidade, que em momento algum a notificou ou advertiu quanto a esse fato. Além disso, ressaltou que a diferença apurada foi de 0,70% e 0,32%, respectivamente nos exercícios de 2011 e 2012, não havendo qualquer prejuízo ao erário (fl. 96).

A Unidade Técnica manteve a irregularidade, diante do fato de que a gestora do Instituto, na condição de ordenadora de despesas, deveria controlar as despesas administrativas da entidade (fl. 105).

A necessidade de estabelecer um limite para as despesas administrativas dos institutos de previdência está prevista na Lei Federal nº 9.717/98, a qual, no art. 6º, VIII, define como preceito das entidades encarregadas da gestão do RPPS:

Art. 8º - (...)

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

A Portaria MPS nº 402/08, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, fixa em, no máximo, 2% (dois por cento) a taxa de administração das entidades previdenciárias, *in verbis*:

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que: (...)

No mesmo sentido, o §3º do art. 13 da Lei Municipal nº 754/07 dispunha que a taxa utilizada para cobertura de despesas administrativas era de até 2% (dois por cento).

As normas atinentes à limitação das despesas administrativas objetivam garantir que os recursos retidos dos segurados e aqueles recolhidos pelo próprio ente sejam utilizados na finalidade para a qual o Instituto foi constituído, evitando que parte significativa desses valores seja despendida exclusivamente para a manutenção da máquina administrativa. Impõe-se, assim, ao gestor público, a busca por uma atuação mais eficiente e condizente com a persecução do interesse público.

Nesse cenário, considerando que, nos termos do levantamento apresentado à fl. 35, foi apurada a aplicação de 2,70% no exercício de 2011 e de 2,32% no exercício de 2012, o que representa um excesso de, respectivamente, R\$21.729,25 (vinte e um mil setecentos e vinte e nove reais e vinte e cinco centavos) e R\$11.286,76 (onze mil duzentos e oitenta e seis reais e setenta e seis centavos), restou evidenciado o descumprimento da legislação de regência.

Esses percentuais são significativos, uma vez que equivalem, em cada exercício, a 35% e 16% do limite legalmente estabelecido. É o caso, portanto, de, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, aplicar-se multa de R\$3.000,00 (três mil reais) à Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, Presidente do IPREMA e ordenadora das despesas, bem assim determinar que o atual gestor da entidade promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa, a adoção de medidas para adequação dos gastos ao limite legal.

Declaração no SIACE/PCA da inexistência de saldo bancário

No relatório técnico de auditoria, foi apontado que, embora o Município tenha declarado a existência do montante de R\$6.755,98 (seis mil setecentos e cinquenta e cinco reais e noventa e oito centavos) no Fluxo de Caixa do IPREMA relativo ao mês de dezembro e na Conta Bancária nº 500 do Banco nº 500, esses recursos não existiam efetivamente.

Em sede de defesa, a Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, gestora do IPREMA, informou que “nunca fez qualquer movimentação financeira em espécie, (...), nunca promoveu a abertura de qualquer conta bancária, em qualquer instituição financeira de denominação ‘500’ sendo de absoluta responsabilidade do serviço de contabilidade à época a existência ou registro de tais valores” (fl. 97).

A Unidade Técnica ratificou o apontamento inicial e afirmou que os argumentos da Defendente não procedem, pois, nos termos dos extratos bancários de fls. 108/115, foram efetuados saques em espécie nos meses de junho, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2012 (fl. 106).

Sobre esse apontamento, cumpre esclarecer que a fidedignidade das informações prestadas pelos gestores ao Tribunal de Contas é pressuposto básico para o exercício da missão constitucional conferida a esta Corte. Exatamente, por isso, a prática reiterada de erros de escrituração com repercussão nos demonstrativos contábeis e, conseqüentemente, nas informações enviadas por meio do SIACE/PCA pode ensejar a penalização com multa, nos termos do art. 85, IV, da Lei Orgânica do Tribunal.

Com efeito, a inconsistência dos registros contábeis, além de contrariar os princípios da Contabilidade Pública, representa ofensa às prescrições da Lei nº 4.320/64, notadamente aos arts. 83, 89, 90 e 103, que preconizam a evidenciação da gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e industrial da entidade perante a Fazenda Pública, a sociedade e os órgãos responsáveis pelo controle interno e externo, por impossibilitar o real conhecimento da situação financeira, patrimonial e fiscal da entidade.

No presente caso, foi declarada, no SIACE/PCA, a existência de um saldo de R\$6.755,98 (seis mil setecentos e cinquenta e cinco reais e noventa e oito centavos) em uma determinada conta bancária e, posteriormente, apurado, *in loco*, a inexistência dessa conta e desses recursos.

Não ficou evidenciado nos autos, entretanto, se a divergência apurada decorreu de erro no preenchimento do demonstrativo ou efetivamente do desvio de recursos da entidade previdenciária, de modo que não é possível concluir pela ocorrência de dano ao erário. De qualquer forma, com fulcro no art.85, II, da Lei Orgânica, a irregularidade enseja a aplicação de multa, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) à Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, ex-Presidente do Instituto.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, julgo irregulares os seguintes procedimentos adotados no âmbito do Instituto de Previdência Municipal de Alpercata – IPREMA, nos exercícios de 2009 a 2013:

- inexistência de registro individualizado dos contribuintes;
- repasso intempestivo de contribuições retidas dos segurados e pagamento extemporâneo de contribuições patronais;
- não pagamento das parcelas dos contratos de parcelamento de débitos previdenciários;
- pagamento de aposentados e pensionistas que deveriam ter sido custeados pelo Executivo;
- concessão de empréstimo financeiro ao Executivo sem comprovação da devolução dos recursos;
- realização de despesas administrativas em montante superior ao autorizado em lei;
- declaração no SIACE/PCA da inexistência de saldo bancário.

Diante disso, nos termos da fundamentação e com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, aplico multa aos responsáveis nos seguintes valores:

Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, Presidente do IPREMA nos exercícios de 2009 a 2012: multa no valor total de R\$12.000,00 (doze mil reais);

Senhor Gilcleber Bento de Souza, Prefeito de Alpercata nos exercícios de 2005 a 2008: multa no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais);

Senhor Doracy de Sá, Prefeito de Alpercata nos exercícios de 2009 a 2012: multa no valor total de R\$13.000,00 (treze mil reais);

Senhor Valmir Faria da Silva, Prefeito de Alpercata no exercício de 2013: multa no valor total de R\$6.000,00 (seis mil reais).

Intimem-se o atual Prefeito de Alpercata e o atual Presidente do IPREMA para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa de R\$10.000,00 (dez mil reais), com fulcro no disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal, comprovem a adoção de providências com vistas ao repasse para o Instituto do valor débito do Município verificado nestes autos, em face, especialmente, do descumprimento dos acordos de parcelamento firmados, do pagamento de benefícios que eram responsabilidade do Município e do empréstimo de recursos realizado pela entidade em favor da municipalidade.

O atual Presidente do IPREMA deverá comprovar, ainda, em igual prazo e sob pena de multa, a adoção de medidas para reduzir a taxa de administração da entidade aos limites legais.

Tendo em vista que a decisão proferida nestes autos pode repercutir na solução dos processos relativos às Prestações de Contas do IPREMA relativas aos exercícios de 2011 e 2012, junte-se cópia da decisão aos autos dos Processos n^{os} 873543 e 887659, de minha relatoria.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, em especial a adoção de medidas pelo Ministério Público de Contas com vistas a apuração da ocorrência do crime de apropriação indébita previdenciária, tipificado no art. 168-A do Código Penal, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, acompanho o voto de Vossa Excelência, mas sugiro que os responsáveis sejam notificados por AR para terem conhecimento dessa decisão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE. QUE AS NOTIFICAÇÕES SEJAM POR “AVISO DE RECEBIMENTO”.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, diante das razões expendidas no voto do Relator, preliminarmente, em indeferir o pedido de diligência apresentado pelo *Parquet*, restando prejudicada a remessa dos autos à Unidade Técnica e, considerando que, por ocasião do envio do processo ao Órgão Ministerial e com base no princípio da eventualidade, foi-lhe facultado examinar a prestação de contas conclusivamente, já que o processo encontrava-se maduro e devidamente instruído, em deixar de devolver os

autos ao *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva. No mérito, em julgar irregulares os seguintes procedimentos adotados no âmbito do Instituto de Previdência Municipal de Alpercata – IPREMA, nos exercícios de 2009 a 2013: a) inexistência de registro individualizado dos contribuintes; b) repasse intempestivo de contribuições retidas dos segurados e pagamento extemporâneo de contribuições patronais; c) não pagamento das parcelas dos contratos de parcelamento de débitos previdenciários; d) pagamento de aposentados e pensionistas que deveriam ter sido custeados pelo Executivo; e) concessão de empréstimo financeiro ao Executivo sem comprovação da devolução dos recursos; f) realização de despesas administrativas em montante superior ao autorizado em lei; g) declaração no SIACE/PCA da inexistência de saldo bancário. Diante disso, nos termos da fundamentação e com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, aplicam multa aos responsáveis nos seguintes valores: I) Senhora Maria de Lourdes Pimentel Duque, Presidente do IPREMA nos exercícios de 2009 a 2012: multa no valor total de R\$12.000,00 (doze mil reais); II) Senhor Gilcleber Bento de Souza, Prefeito de Alpercata nos exercícios de 2005 a 2008: multa no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais); III) Senhor Doracy de Sá, Prefeito de Alpercata nos exercícios de 2009 a 2012: multa no valor total de R\$13.000,00 (treze mil reais); IV) Senhor Valmir Faria da Silva, Prefeito de Alpercata no exercício de 2013: multa no valor total de R\$6.000,00 (seis mil reais). Intimem-se o atual Prefeito de Alpercata e o atual Presidente do IPREMA para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa de R\$10.000,00 (dez mil reais), com fulcro no disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal, comprovem a adoção de providências com vistas ao repasse para o Instituto do valor débito do Município verificado nestes autos, em face, especialmente, do descumprimento dos acordos de parcelamento firmados, do pagamento de benefícios que eram responsabilidade do Município e do empréstimo de recursos realizado pela entidade em favor da municipalidade. O atual Presidente do IPREMA deverá comprovar, ainda, em igual prazo e sob pena de multa, a adoção de medidas para reduzir a taxa de administração da entidade aos limites legais. Os responsáveis devem ser notificados por AR para terem conhecimento dessa decisão. Tendo em vista que a decisão proferida nestes autos pode repercutir na solução dos processos relativos às Prestações de Contas do IPREMA relativas aos exercícios de 2011 e 2012, junte-se cópia da decisão aos autos dos Processos ns. 873543 e 887659. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, em especial a adoção de medidas pelo Ministério Público de Contas com vistas à apuração da ocorrência do crime de apropriação indébita previdenciária, tipificado no art. 168-A do Código Penal, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de novembro de 2015.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

SO/FG/ATS

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão