



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

15^a SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 05.03.2015
PROCESSO TCE-PE N° 1301850-4

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO PREVIDÊNCIÁRIO DO MUNICÍPIO DO MORENO – MORENOPREV, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012

INTERESSADOS: LUSIA TERESA VIEIRA SANTANA, EMERSON GUSTAVO SANTOS DE SOUSA E GILVAN RODRIGUES TORRES

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

PRESIDENTE: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

Versa a espécie sobre a Prestação de Contas anual do MORENOPREV – Fundo Previdenciário do Município do Moreno, relativa ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade da Sra. Lusia Teresa Vieira Santana, então Diretora Presidente, e do Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa, à época Diretor Administrativo-Financeiro, ambos indicados como ordenadores de despesas (fl. 781, vol. 5).

Os autos foram submetidos à apreciação do Ministério Público de Contas (MPCO), consubstanciada no Parecer MPCO nº 072/2015 (fl. 863-882), do Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Ricardo Alexandre, cuja análise peço a devida vénia para transcrever:

1. RELATORIO

Trata-se de Prestação de Contas anual do MORENOPREV – Fundo de Previdência dos Servidores do Município de Moreno, relativa ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade da Sra. Lusia Teresa Vieira Santana, então Diretora Presidente, e do Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa, à época Diretor Administrativo-Financeiro, ambos indicados como ordenadores de despesas (fl. 781, vol. 5).

Destacam-se nos autos as seguintes peças (todas no vol. 5): (1) Relatório de Auditoria (fls. 779 a 808); (2) defesa apresentada, conjuntamente, pela Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e pelo Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa (fls. 820 a 838, incluindo documentos); (3) defesa apresentada pelo Sr. Gilvan Rodrigues Torres (fls. 840 a 847); e (4) Nota Técnica de Esclarecimento (fls. 849 a 858).

A equipe técnica de auditoria identificou as irregularidades constantes do quadro às fls. 802 a 804, sendo passíveis de enquadramento legal os responsáveis indicados às fls. 804 a 805. Após a análise da defesa apresentada, a equipe técnica de auditoria, acatando a tese da defesa no que diz respeito à "ausência de registro individualizado das contribuições (item 4.2 do Relatório de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Auditoria)" (fl. 851), apresentou novo "Quadro de detalhamento das irregularidades, responsáveis e valores passíveis de devolução" (fls. 855 e 856).

Os autos chegam a este Parquet de Contas, para emissão de parecer, de ordem do Exmo. Conselheiro Relator do Processo, nos termos do despacho exarado à fl. 861 (vol. 5) dos presentes autos.

É o relatório sintético.

2. MERITO

Passa-se à análise.

A equipe técnica de auditoria identificou as irregularidades constantes do quadro às fls. 802 a 804, que, após análise das razões dos Defendentes, e acatamento de sua tese no que diz respeito à "ausência de registro individualizado das contribuições (item 4.2 do Relatório de Auditoria)", fl. 851, foi apresentado novo "Quadro de detalhamento das irregularidades, responsáveis e valores passíveis de devolução" (fls. 855 e 856), como segue:

ITEM	IRREGULARIDADE	LEGISLAÇÃO INFRINGIDA	RESPONSÁVEIS (NOME)	CONDUTA QUE O CARACTERIZA COMO RESPONSÁVEL	VALOR PASSÍVEL DE DEVOÇÃO (R\$)
4.1	Ausência de documentos de prestação contas	Resolução TCE-PE nº na 03/2013 e Lei Municipal 331/2006 art. 32 e 33	Lusia Vieira Santana Teresa Santana Emerson Gustavo de Santos de Sousa	Atos de gestão ao assinar e enviar a Prestação de Conta com ausência de documentos previstos na Resolução. Não cumprimento de suas atribuições legais	-----
4.3	Não cobrança do repasses integrais das contribuições	Lei Municipal nº 331/2006 art. 15, art. 9º da Lei Municipal nº 358/07, art. 2º da lei Municipal nº 397/09 e art. 10, X da Lei Federal nº 8.429/92	Lusia Vieira Santana	Omissão na cobrança das contribuições devidas seja administrativamente e/ou judicialmente	-----



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

4.4	Ausência de pagamento das folhas dos inativos pensionistas	Art. 29 da Lei Municipal nº 331/2006, o Art. 10, X da Lei 8.429/92 e o Art. 16 da ON SPS nº 02/2009	Lusia Vieira Santana	Não promoveu gestões para que os pagamentos pudessem ser efetuados	-----
4.5	Inconsistências Contábeis	Lei Federal 4320/64 art. 85, Lei complementar 101/2000, Portaria MPS 95/2007, e portaria MPS 916/2003, MPS/SPS nº 02/2009, portaria MPS nº 403/2000/ art. 20 e demais normativos.	Lusia Vieira Santana	Não acompanhamento da qualidade dos serviços contábeis prestados ao MORENOPREV.	-----
4.6	Impossibilidade de emissão do Certificado de regularidade previdenciária	Lei federal nº 9.717/98 e o art. 8º da ON SPS nº 02/2009	Lusia Vieira Santana	Contador contratado para realizar a contabilidade do MORENOPREV, que não estava em consonância com as com normas vigentes.	-----
4.7	Termos de parcelamentos Ilegais	ON MPS/SPS nº/2009 art. 36 e art. 10, X da Lei Federal nº 8.429/92	Lusia Vieira Santana	Atos de gestão ao assinar os termos sem levar em consideração as normas vigentes.	-----
4.8	Descumprimento do Princípio Federal do Equilíbrio Financeiro Atuarial	art. 1º caput da Lei Federal nº 9.717/2008, o art. 40 da Constituição Federal	Lusia Vieira Santana	Atos de gestão falhos no cumprimento dos critérios adotados pela legislação pertinente, para concretização destes princípios.	-----
4.9	Inconsistência no Preenchimento dos demonstrativos previdenciários	portaria MPAS nº 402/2008 art. 17	Lusia Vieira Santana	Expedição de documentos que não correspondem ao previsto na norma	-----



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

4.10	Não Envio ao MPAS dos demonstrativos previdenciários e comprovantes de repasses	Protaria MPAS nº 402/2008	Lusia Teresas Vieira Santana	Deixar de enviar as informações das quais era responsável	
------	---	---------------------------	------------------------------	---	--

Conforme salientado no relatório, a equipe técnica de auditoria entendeu elidida a irregularidade correspondente à ausência de registro individualizado das contribuições do servidor pelo fato de os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e pelo Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa terem anexado um CD (fl. 837, vol. 5) contendo o registro individualizado de cada servidor. Depreende-se que o referido registro tenha sido providenciado, e apenas não houvera sido disponibilizado à época dos trabalhos de auditoria. Em vista disso, o Órgão do Ministério Público de Contas também entende pela exclusão da irregularidade.

No que diz respeito à ausência de documentos na prestação de contas, os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa alegam que a mudança de gestão em decorrência do resultado das eleições municipais para o exercício de 2013, com a vitória do candidato da oposição, terminou por lhes dificultar a formalização da prestação de contas, visto que as informações e documentos solicitados não foram fornecidos. Daí que os Defendentes rogam que não lhes seja atribuída a multa correspondente à irregularidade nos termos da Lei Estadual nº 12.600, de 14/06/2004 (fl. 821, vol. 5).

Não assiste razão aos Defendentes, considerando-se que não comprovaram, mediante documentação hábil, as dificuldades que alegaram ter tido em eventual tentativa de obtenção da documentação que esta Corte de Contas exige para a feitura da prestação de contas, nos termos do normativo infralegal emitido por este Tribunal.

Este Órgão do Ministério Público de Contas tem entendimento de que em situações assemelhadas faz-se necessária a demonstração da resistência, por parte de terceiro obrigado, a atender a solicitação de interessados em comprovar suas razões perante a Corte de Contas, quer seja por demanda na amplitude administrativa, quer seja por medida judicial cabível. Por esse motivo, o Órgão do Ministério Público de Contas entende que a irregularidade persiste.

Em relação à não cobrança dos repasses integrais das contribuições, os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa aduzem que caberia aos Chefes do Executivo e Legislativo do Município de Moreno providenciar os aportes patronais respectivos, não podendo eles serem responsabilizados (fl. 822).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Na Nota Técnica de Esclarecimento (fls. 852 e 853) está posto que os ofícios a que fazem referência os Defendantes são, todos, de exercícios financeiros anteriores ao da Prestação de Contas sob análise.

Não assiste razão aos Defendantes. Às fls. 828 a 836 há cópias reprográficas de ofícios remetidos tanto ao Chefe do Executivo quanto ao Chefe do Legislativo, informando sobre a necessidade do ordinário repasse das contribuições patronais respectivas, mas, efetivamente, nenhum deles se refere ao exercício financeiro de 2012, da Prestação de Contas sob análise. Assim, este Órgão do Ministério Público de Contas entende que a imputação de responsabilidade deve ser feita a quem deu causa à irregularidade. Todavia, os Defendantes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa teriam de demonstrar efetivamente a comunicação aos Chefes dos Poderes do Município, o que não foi providenciado. Em vista disso, o órgão do Ministério Público entende que a irregularidade persiste.

No pertinente à ausência de pagamento das folhas dos inativos e pensionistas, os Defendantes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa não fizeram contrarrazão específica, a despeito de terem feito referência a essa irregularidade, à fl. 822 (vol. 5), junto com o arrazoado correspondente à não cobrança dos repasses integrais das contribuições. Assim, inexistindo contrarrazão específica sobre o tópico, e estando demonstrada a ocorrência da impropriedade, este Órgão do Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve ser mantida.

No que se refere às inconsistências contábeis, os Defendantes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa fazem assertiva de que qualquer responsabilização nessa área deve ser do "prestador de serviço contábil", que deverá ser responsabilizado nos termos do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil, pela teoria subjetiva da responsabilidade (fls. 822 e 823).

Não assiste razão aos Defendantes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa. Sabe-se que, para a aplicação do normativo constitucional de defesa do consumidor, a relação entre o prestador do serviço contábil e o MORENOPREV deveria ser, necessariamente, de consumo, nos termos do regramento infraconstitucional próprio. Todavia, não há nos autos comprovação sobre a forma adotada pelo MORENOPREV para a contratação dos serviços de contabilidade: se, por exemplo, há um servidor, próprio ou à disposição do MORENOPREV, cuja função seja a consecução de atividades da Contabilidade; ou se, noutro exemplo, houve uma licitação (ou a ausência legalmente fundamentada dessa licitação) para a contratação de profissional da Contabilidade. Existe tão somente a referência a "contador contratado". Há que se observar, também, que deveriam os Defendantes cuidar pelo acompanhamento da qualidade dos serviços contábeis



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

prestados ao MORENOPREV. Por essa razão, o Órgão do Ministério Público de Contas entende que há irregularidade, cabendo a aplicação da multa a que se refere o inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600, de 14/06/2004, que diz respeito a ato praticado com infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil.

O Defendente Sr. Gilvan Rodrigues Torres, contador, aduz, às fls. 841 a 843 (vol. 5), que qualquer divergência, seja no Balanço Financeiro, seja no Demonstrativo das Receitas Orçadas, seja no Balanço Orçamentário ou no Demonstrativo das Receitas Arrecadadas, caso ocorrente, tudo sucedeu em razão dos relatórios fornecidos pela Diretoria do MORENOPREV. Informa que encaminhou documentação contábil devidamente retificada, com justificativas pertinentes conforme registro no PETCE sob o nº30665/2013.

A equipe de auditoria, em sua Nota Técnica de Esclarecimento, assim se pronunciou (fl. 854):

A defesa apenas informa que está anexando o Balanço Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais devidamente retificados para que sejam acostados aos autos do processo.

Da análise dos demonstrativos juntados, percebe-se que não vieram acompanhados de qualquer nota explicativa que esclareça as alterações, transcritas a seguir:

a) O novo Balanço Patrimonial, apenas alterou o valor da rubrica restos a pagar de R\$ 1.059.603,30 para R\$ 1.058.855,87, sem justificar tal alteração.

b) A Demonstração das Variações Patrimoniais anexada ao processo (fls. 847) não constitui documento novo, ou seja, é cópia da anterior (fls. 23).

Outrossim, aplicando-se a fórmula para análise dos Balanços ($SP_{ANT} + RP_{ATUAL} = SP_{ATUAL}$), obtém-se o valor (R\$ (461.539,16)) para o Saldo Patrimonial divergente do lançado no Balanço Patrimonial no valor de (R\$ (145.215.965,62)) conforme tabela abaixo:

FÓRMULA	VALORES OBTIDOS NOS DEMONSTRATIVOS
$SP_{ANT} + RP_{ATUAL} =$ SP_{ATUAL}	254.004,18 + (715.543,34) = (461.539,16)

SP_{ANT} - Saldo Patrimonial Anterior, verificado no Balanço Patrimonial Anterior (fls. 29)

RP_{ATUAL} - Resultado Patrimonial Atual, verificado na Demonstração das Variações Patrimoniais ((fls. 847)

SP_{ATUAL} - Saldo Patrimonial Atual, verificado no Balanço Patrimonial Atual (fls. 846).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Percebe-se claramente que os Demonstrativos Contábeis continuam inconsistentes, não tendo o condão de elidir as irregularidades observadas inicialmente. Dessa forma mantém os termos do Relatório Preliminar.

Em relação ao referido protocolo PETCE sob o nº30665/2013, a equipe de auditoria fez a seguinte análise às fls. 794 e 795 (vol. 5):

Registra-se que foi protocolado nesta Corte de Contas PETCE nº 30.665/20013 (fls. 752 a 755) documento que solicita substituição do Balanço Financeiro anexado a Prestação de Contas (fls. 16), atesta-se que a documentação juntada trouxe uma nota explicativa que não tem o condão de elidir a irregularidade apontada, posto que não foi juntado documentos hábeis a comprovar as justificativas, por tal motivo não acataremos esse novo demonstrativo.

Desde o Relatório de Auditoria, a equipe técnica já encarecia a relevância da correta contabilização na Administração Pública (fl. 797):

As inconsistências e falhas acima relatadas contrariam diversos dispositivos legais que tratam de contabilidade pública, como o artigo 85 da Lei 4320/64, Lei complementar 101/2000, Portaria MPS 95/2007, que atualizou o plano de contas e demais anexos da Portaria MPS 916/2003, estabeleceu que as unidades gestoras dos regimes próprios instituídos em todo o Brasil deverão adequar sua Contabilidade aos novos anexos até 31 de dezembro de 2007, inclusive atendendo a nova disposição da estrutura do Plano de Contas, também trata da matéria a ON MPS/SPS nº 02/2009 e demais normativos.

A título de exemplificação de como esta Corte de Contas considera a importância de que as informações contábeis sejam consistentes, confiáveis, e conforme a legislação de regência, menciona-se a seguir trecho do ITD (inteiro teor da deliberação) no voto proferido pelo Conselheiro Romário Dias nos autos do Processo TC nº 1006737-1:

Não tenho as omissões nos registros e escrituração contábil como algo de somenos, de forma alguma. Todos nós, individualmente e em família, temos nossos métodos de registro de receitas e gastos, com vistas a poder visualizar de forma menos demorada o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

montante de despesa em determinado período e as possibilidades de fazer uma economia ou reserva para eventos futuros e/ou imprevisíveis. Principalmente nos dias que correm, nos quais há proliferação de meios facilitadores de tais controles, como os softwares em tablets e celulares smartphones capazes de realizar um eficiente controle de gastos. Ora, se há importância desse controle em nível do indivíduo e de sua família, tão ou até mais importante é o controle das receitas e despesas no âmbito da Administração Pública, controle previsto em leis que claramente mencionam a contabilidade, em sua vertente pública (salvo para as empresas públicas e sociedade de economia mista, que devem ter contabilidade privada também), como meio de registro e controle das finanças e patrimônios públicos.

As omissões nos registros e escrituração contábil são sérias o bastante para merecerem, por parte do constituinte originário, a referência à "fiscalização contábil" em mais de um inciso do artigo 71 da Lei Maior, além da menção no caput do artigo 70. A fiscalização contábil dá-se também quanto à legalidade (artigo 70, caput, CF), visto que os órgãos e entes públicos têm que manter sua contabilidade nos termos da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como nos moldes previstos na Lei Complementar Federal nº 101/2000. As Cortes de Contas estão incumbidas de realizar inspecções e auditorias de natureza contábil (inciso IV, do artigo 71, CF), bem assim de prestar informações solicitadas pelos legislativos (Estadual e municipais), inclusive por quaisquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil (inciso VII, do artigo 71, CF). Ademais, as Cortes de Contas têm o poder-dever de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei (e as normas de contabilidade pública são expressas na Lei Federal nº 4.320/1964), se verificada a ilegalidade (inciso IX, do artigo 71, CF). O atendimento às determinações da Lei Federal nº 4.320/1964 não são uma faculdade do gestor ou administrador público, daí não integrarem aspectos discricionários da gestão, mas são de necessária obediência, sob pena de dificultar sobremodo a atividade de controle, notadamente a de controle externo. Lino Martins da Silva, em sua obra Contabilidade Governamental - um enfoque administrativo, já assinalava que a "Contabilidade Governamental" (nominação que preferia à "Contabilidade Pública"), verifica todos os fatos administrativos e registra-os, determina o resultado da gestão (superávit ou déficit), controla as operações, subsidia a prestação de contas ao Legislativo e à população e fornece elementos para tomada de decisões por parte do Governo (DA SILVA, Lino Martins, 1991, pg. 161). Em Contabilidade Pública - Teoria e Prática (KOHAMA, Heilio, 1993, pg. 46), Kohama traz abrangente definição da contabilidade pública,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

considerando-a como um dos ramos da ciência contábil que tem por objetivo "[...] captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas autarquias, através de metodologia especialmente concebida para tal [...]" . Não se pode olvidar de que os artigos 83 a 106 da Lei Federal nº 4.320/1964 tratam exclusivamente da Contabilidade Pública, tendo um título inteiro (IX) dedicado ao disciplinamento legal. A propósito, a obra A Lei 4.320 Comentada, uma das mais antigas obras sobre a Lei Federal nº 4.320/1964, da lavra dos estudiosos J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (membros do não menos antigo IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, entidade com mais de 50 anos de existência), está posto que (25^a edição da referida obra, 1993, pgs. 144 e 145) :

Modernamente, entende-se a contabilidade [pública] como técnica capaz de produzir, com oportunidade e fidedignidade, relatórios que sirvam à Administração no processo de tomada de decisões e de controle de seus atos, demonstrando, por fim, os efeitos produzidos por esses atos de gestão no patrimônio da entidade.

Como nas empresas privadas, a Administração Pública tem na confiabilidade um instrumento de informação para o exercício do controle e da análise dos fatos de natureza financeira e gerencial.

A evidenciação se faz através dos registros, e consequentemente das demonstrações contábeis, mediante os quais se toma conhecimento dos bens, direitos e obrigações que estão sob a responsabilidade de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem esses bens pertencentes às instituições públicas.

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.

Na 33^a edição (2011) da mesma obra A Lei 4.320 Comentada, pg. 178, os autores complementam que "[...] a Contabilidade deve ser estruturada de tal



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

forma que se cumpram as disposições da legislação em vigor, de modo a evidenciar os reais objetivos perseguidos pela Administração e as relações contábeis/jurídicas/econômicas".

Admite-se, evidentemente, que à Diretoria cabe o fornecimento dos dados para a adequada alimentação dos sistemas de contabilidade do MORENOPREV, sob a responsabilidade do Sr. Gilvan Rodrigues Torres, mas a equipe apurou que houve inconsistências a despeito da existência de dados bastantes para uma apropriada escrituração contábil (fls. 794). Portanto, as assertivas do Defendente Sr. Gilvan Rodrigues Torres são insuficientes para afastar sua responsabilidade, cabendo a aplicação da multa a que se refere o inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600, de 14/06/2004, que diz respeito a ato praticado com infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil.

No que diz respeito à impossibilidade de emissão do certificado de regularidade previdenciária, os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa alegam que se deu tal impossibilidade em razão justamente da ausência dos repasses das contribuições patronais do Legislativo e do Executivo do Município de Moreno; mas, considerando que os Defendentes pugnam pela tese de que não são responsáveis, na prestação de contas objeto dos presentes autos, por tais repasses, é de decorrência lógica que não poderão ser responsabilizados pela impossibilidade de emissão do mencionado certificado.

A emissão do certificado de regularidade previdenciária pressupõe o atendimento às determinações legais e infralegais pertinentes, mas o MORENOPREV não estava atendendo uma das principais exigências para a sua emissão, notadamente a "boa gestão". No sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social está posto que¹:

O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS, do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo regime próprio de previdência social de um Estado, do Distrito Federal ou de um Município, ou seja, atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

No mesmo sítio eletrônico há a seguinte informação:

¹ <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/cartilhaCRP.html>, acesso em 21/01/2015.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

10. Para emissão do CRP, a SPS examinará o cumprimento dos seguintes critérios e exigências:

I - observância do caráter contributivo do RPPS, que será cumprido por meio de:

a) fixação, em texto legal, de alíquotas de contribuição do ente, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas;

b) repasse integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS;

c) retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados e pensionistas relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; e

d) pagamentos à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo.

Ainda que os Defendentes não tenham feito comunicações de forma oficial aos responsáveis pelos repasses patronais, admitir-se a corresponsabilidade dos Defendentes no presente caso seria admitir a imputação de uma impropriedade decorrente de outra impropriedade que indiretamente lhes foi imputada, que no presente caso é o da não cobrança das (ou, ao menos, a comunicação de débito aos responsáveis em relação às) contribuições patronais. Por esse motivo, o Órgão do Ministério Público de Contas entende que não se pode imputar aos Defendentes tal irregularidade.

Em relação aos termos de parcelamentos ilegais, os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa aduzem que: (1) para a conclusão do parcelamento deveria ocorrer a homologação pelo Ministério da Previdência Social, o que não se deu; (2) o fato de o parcelamento não ter sido formalizado por lei municipal não constitui ilegalidade; e (3) não constitui improbidade administrativa por parte da gestora do RPPS a ausência de pagamento da primeira parcela do acordo, se celebrado, considerando-se que a obrigação de repasse é do Chefe do Legislativo e do Chefe do Executivo do Município.

Não assiste razão aos Defendentes. O normativo infralegal de regência disciplinador do parcelamento de débitos do RPPS é a Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31/03/2009, publicada no Diário Oficial da União aos 02/04/2009, cujo excerto sobre parcelamento de débitos está posto a seguir²:

Subseção V
Do Parcelamento de Débitos

Art. 36. As contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora até o seu vencimento, depois de apuradas e confessadas, poderão ser objeto de

² <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/56/MPS-SPS/2009/2.htm>, acesso aos 21/01/2015.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

acordo para pagamento parcelado em moeda corrente, conforme as regras definidas para o RGPS.

§ 1º Mediante lei, e desde que mantido o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o ente federativo poderá estabelecer regras específicas para acordo de parcelamento, observados os seguintes critérios:

I - previsão, em cada acordo de parcelamento, do número máximo de sessenta prestações mensais, iguais e sucessivas;

II - aplicação de índice de atualização legal e de taxa de juros na consolidação do montante devido e no pagamento das parcelas, inclusive se pagas em atraso;

III - vedação de inclusão, no acordo de parcelamento, das contribuições descontadas dos segurados ativos, inativos e dos pensionistas, salvo o disposto nos §§ 2º, 9º e 10;

IV - previsão das medidas ou sanções para os casos de inadimplemento das prestações ou descumprimento das demais regras do acordo.

§ 2º Mediante lei, os Estados e o Distrito Federal poderão parcelar os débitos oriundos das contribuições devidas pelo ente federativo até fevereiro de 2007, em até 240 (duzentas e quarenta) prestações mensais, e das contribuições descontadas dos segurados, ativos e inativos, e dos pensionistas, relativas ao mesmo período, em até 60 (sessenta) prestações mensais.

§ 3º Lei do ente federativo poderá prever a vinculação de percentual do Fundo de Participação dos Estados - FPE ou Fundo de Participação dos Municípios - FPM para pagamento das parcelas acordadas.

§ 4º O termo de acordo de parcelamento deverá ser acompanhado do comprovante de sua publicação e dos demonstrativos que discriminem, por competência, os valores originários, as atualizações, os juros e o valor total consolidado.

§ 5º Os valores necessários ao equacionamento do déficit atuarial, se incluídos no mesmo acordo de parcelamento, deverão ser discriminados em planilhas distintas.

§ 6º O vencimento da primeira parcela dar-se-á, no máximo, até o último dia útil do mês subsequente ao da publicação do termo de acordo de parcelamento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

§ 7º Poderá ser feito reparcelamento das contribuições incluídas em acordo de parcelamento, por uma única vez, para cada competência.

§ 8º Os débitos do ente com o RPPS, não decorrentes de contribuições previdenciárias, poderão ser parcelados mediante lei e termos de acordo específicos, em conformidade com o § 1º, incisos I a IV, e §§ 3º e 4º.

§ 9º Até 31 de maio de 2009, os municípios poderão parcelar os débitos oriundos das contribuições devidas pelo ente federativo com vencimento até 31 de janeiro de 2009 em até 240 (duzentas e quarenta) prestações mensais e consecutivas, e das contribuições descontadas dos segurados, ativos e inativos, e dos pensionistas, relativas ao mesmo período, em até 60 (sessenta) prestações mensais, observando-se, no que couber, o disposto na Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

§ 10. A partir de 1º de junho de 2009, os débitos de contribuições de que trata o § 9º poderão ser parcelados, mediante lei municipal, observadas as mesmas condições estabelecidas naquele parágrafo.

§ 11. O termo de acordo de parcelamento de débitos previdenciários com a unidade gestora do RPPS deverá ser assinado pelo representante da entidade ou do Poder que incidiu em mora, comparecendo obrigatoriamente o Chefe do Poder Executivo como interveniente-garante ao cumprimento do parcelamento.

Da leitura desse regramento, percebe-se, à obviedade, que não é necessária a homologação por parte do Ministério da Previdência Social para que o ente federativo municipal encete um parcelamento de débitos previdenciários. E não poderia mesmo haver tal exigência, salvo disposição constitucional originária específica, em razão dos princípios da Federação e da autonomia do ente federativo municipal, albergados pela ordem constitucional pátria. Não é demais relembrar que do princípio da autonomia do ente federativo decorrem importantes subprincípios ou capacidades do ente federativo municipal, tais como as capacidades de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

A emissão de lei formal, aprovada pelo Legislativo municipal e sancionada pelo Chefe do Executivo, é exigência incontornável para a deflagração de um parcelamento de débito previdenciário, de modo que a ausência de tal normativo stricto sensu oblitera por completo a implementação de qualquer parcelamento, configurando a hipótese de ilegalidade ensejadora da sanção a que faz menção o inciso II do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600, de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

14/06/2004. Não há, por óbvio, como exigir dos Defendentes que implementassem a mencionada lei autorizadora de parcelamento de débito, mas se lhes pode exigir conduta de absterem-se de levar a cabo qualquer parcelamento contrário ao regramento de regência e, por essa razão, são passíveis da cominação da multa mencionada.

À fl. 804 (vol. 5) a equipe técnica de auditoria emitiu posicionamento no sentido de que tanto a irregularidade de não cobrança dos repasses integrais das contribuições patronais, quanto a improriedade da existência de termos de parcelamento ilegais, são passíveis de enquadramento na conduta prevista no inciso X do art. 10 da Lei Federal nº 8429, de 02/06/1992, Lei de Improbidade Administrativa, que assim reza:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

.....

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

Infere-se que, para fins do referido enquadramento, está a equipe técnica a transmitir interpretação ampla ao termo "patrimônio público". Sabe-se que a expressão "patrimônio público" está na grande maioria dos casos associada ao patrimônio como bens ou haveres das entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio tinha havido a participação do erário, nos termos do art. 1º da citada Lei Federal nº 8429, de 02/06/1992. Nada obstante os recursos financeiros da contribuição patronal, bem assim as contribuições dos servidores ocupantes de cargo efetivo vinculados ao RPPS, sejam públicos na acepção da solidariedade (além da contribuitividade) que caracteriza os sistemas previdenciários do regime próprio dos servidores públicos (art. 40 da Constituição Federal), não o são na acepção de bens ou haveres das entidades públicas. Destarte, este Órgão do Ministério Público de Contas não vê, na presente situação, fundamento para subsunção da norma do inciso X do art. 10 da Lei Federal nº 8429, de 02/06/1992, ao caso sob análise.

No pertinente ao descumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa não fizeram contrarrazão específica, a despeito de terem feito referência a essa irregularidade, à fl. 823 (vol. 5), junto com o arrazoado correspondente à não implementação da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

segregação de massas. Aduzem os Defendentes que fizeram solicitação ao Chefe do Executivo municipal no sentido de que este “[...] procedesse com o devido corte de massas, na base de dados, servidores antes da segregação e servidores depois a segregação, dependendo de atos de gestão do município para efetivação de direito e que essas informações fossem repassadas a unidade gestora, com objetivo de cumprir a previsão legal”.

Efetivamente, o normativo infralegal materializado na Portaria nº 403, de 10/12/2008, publicada no D.O.U. aos 11/12/2008 (e republicada no mesmo veículo da imprensa oficial da União aos 12/12/2008), dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com definição de parâmetros para a segregação da massa, que a referida Portaria define: “XIX - Segregação da Massa: a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário”. E os incisos XX e XXI do art. 2º da Portaria nº 403, de 10/12/2008 apresenta a definição de cada um desses planos:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

[...]

XX - Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;

XXI - Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro;

Ora, conforme observou a equipe de auditoria (fl. 795, vol. 5), é necessário o protagonismo do Chefe do Executivo para que referida “segregação de massas” seja levada a bom termo. Em razão disso, o Órgão do Ministério Público de Contas entende que não se pode imputar aos Defendentes a improriedade analisada neste tópico.

O Defendente Sr. Gilvan Rodrigues Torres, contador, apresenta a assertiva de que não houve, por parte da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Administração Pública municipal, o repasse das contribuições de forma separada para o Fundo Previdenciário e para o Fundo Financeiro, de modo a atender à segregação de massas, o que lhe impossibilitou a contabilização apropriada e nos termos do normativo legal e infralegal pertinente; o Defendente Sr. Gilvan Rodrigues Torres ainda informa que a Administração Pública municipal foi alertada pela diretoria do MORENOPREV (fl. 844).

O que foi dito acerca do necessário protagonismo do Chefe do Executivo para que a "segregação de massas" tivesse sido (e seja) levada a bom termo, serve para a situação do Defendente Sr. Gilvan Rodrigues Torres, de sorte que, em razão disso, o Órgão do Ministério Público de Contas entende que não se pode imputar ao Defendente a impropriedade.

No que se refere à inconsistência no preenchimento dos demonstrativos previdenciários, os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa fazem assertiva de que qualquer responsabilização nessa área deve ser do "prestador de serviço contábil", que deverá ser responsabilizado nos termos do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil, pela teoria subjetiva da responsabilidade (fls. 822 e 823).

Não assiste razão aos Defendentes. E aqui pode-se aplicar raciocínio similar àquele já posto quando da apreciação da impropriedade concernente às inconsistências contábeis, ou seja, que para a aplicação do normativo de defesa do consumidor a relação entre o prestador do serviço contábil e o MORENOPREV deveria ser, necessariamente, de consumo, nos termos do regramento próprio. Todavia, não há nos autos comprovação sobre a forma adotada pelo MORENOPREV para a contratação dos serviços de contabilidade: (1) ou se há um servidor, próprio ou à disposição do MORENOPREV, cuja função seja a consecução de atividades da Contabilidade; (2) ou se houve uma licitação (ou a ausência legalmente fundamentada dessa licitação) para a contratação de profissional da contabilidade, conforme já mencionado. Há que se observar, também, que deveriam os Defendentes cuidar pelo acompanhamento da qualidade dos serviços contábeis prestados ao MORENOPREV. Por essa razão, o Órgão do Ministério Público de Contas entende que há irregularidade.

No que diz respeito ao não envio ao MPS dos demonstrativos previdenciários e comprovantes de repasses, os Defendentes Sra. Luisa Teresa Vieira Santana e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa propugnam que o envio dos referidos demonstrativos só pode ocorrer se os repasses - de obrigação do Chefe do Legislativo e do Chefe do Executivo municipais - tivessem sido cabalmente concretizados, e pugnam pelo afastamento da irregularidade visto que referidos repasses são de responsabilidade dos mencionados titulares dos poderes públicos municipais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Efetivamente, assiste razão aos Defendentes: se não há repasse feito, não há que se falar em ausência no envio de demonstrativos e comprovante de repasses. O Órgão do Ministério Público entende pela exclusão da irregularidade, em razão da impossibilidade material de concretizá-la.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e em razão do que nos autos consta, e CONSIDERANDO a ausência de documentos, exigidos nos termos do regramento infralegal plasmado na Resolução TC nº 03/2013, que estabeleceu normas relativas à composição das contas anuais dos gestores dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Municipal e dos Fundos Especiais Municipais;

CONSIDERANDO a não cobrança dos repasses integrais das contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Moreno – MORENOPREV, conforme exige normativos municipais disciplinadores da matéria;

CONSIDERANDO a ausência de pagamento das folhas dos inativos e pensionistas, em colisão com o disciplinamento legal do Município, e infringência à Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31/03/2009;

CONSIDERANDO os termos de parcelamento em confronto com a normatização legal e infralegal pertinente, especificamente o art. 36 e parágrafos da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31/03/2009;

CONSIDERANDO o não atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, posto no art. 40 da Constituição Federal, bem como positivado no art. 1º, caput, da Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998;

CONSIDERANDO a inconsistência no preenchimento dos demonstrativos previdenciários exigidos pelo normativo infralegal consubstanciado na Portaria MPS nº 402, de 10/12/2008, disciplinadora dos parâmetros e das diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 27/11/1998 e nº 10.887, de 18/06/2004;

O Órgão Ministerial de Contas opina no sentido do julgamento pela IRREGULARIDADE das contas referentes ao exercício financeiro de 2012, prestadas pelos ordenadores de despesas Sra. Lusia Teresa Vieira Santana, Diretora Presidente, e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa, Diretor Administrativo-Financeiro, com aplicação de multa a ambos os ordenadores, com fundamento no art. 73, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), bem como ao Sr. Gilvan Rodrigues Torres, contador, com fundamento no art. 73, III, da mesma Lei Estadual nº 12.600/2004.

É o parecer."



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Eis, de modo sucinto, o relatório.

VOTO DO RELATOR

Senhores Conselheiros, a Lei nº 11.781/2000, que regula o processo administrativo no âmbito estadual, estabelece que:

Art. 50 - Os atos, administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

§ 1º - A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Neste sentido, apesar de o parecer do Ministério Público de Contas analisar de forma objetiva o presente processo, vou discordar do Procurador apenas no que diz respeito à impossibilidade de emissão do certificado de regularidade previdenciária, posto que o mesmo entende que não cumpriria aos indigitados responsáveis a responsabilização por não haver sido à época exarada essa documentação.

Entrementes, entendo que tudo decorreu da falta de diligência ou da leniência dos mesmos em fazer as devidas cobranças ao chefe do executivo e do legislativo no sentido de repassarem as contribuições. Portanto, demonstrada a falta de acuidade e negligência em fazer a cobrança, evidentemente essa falta também, por nexo causal, acaba por recair também na falha de não obtenção do documento referido.

Desta forma, vou fazer das razões do Procurador minhas razões de votar, a exceção do certificado de regularidade, que entendo que também deve recair essa responsabilidade sob o interessado, já que existe um nexo causal da não expedição dessa documentação e a postura leniente dos interessados quanto à cobrança que deveria ter sido feita tempestivamente ao Executivo e ao Legislativo do tempestivo repasse das contribuições.

Isso posto,

CONSIDERANDO os termos do Parecer MPCO nº 072/2015;

CONSIDERANDO a ausência de documentos, exigidos nos termos do regramento infralegal plasmado na Resolução TC nº 03/2013, que estabeleceu normas relativas à composição das contas anuais dos gestores dos órgãos e entidades da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Administração Direta e Indireta Municipal e dos Fundos Especiais Municipais;

CONSIDERANDO a não exaração pelo Ministério da Previdência Social de certificado de regularidade previdenciária;

CONSIDERANDO a não cobrança dos repasses integrais das contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Moreno - MORENOPREV, conforme exige normativos municipais disciplinadores da matéria;

CONSIDERANDO a ausência de pagamento das folhas dos inativos e pensionistas, em colisão com o disciplinamento legal do Município, e infringência à Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31/03/2009;

CONSIDERANDO os termos de parcelamento em confronto com a normatização legal e infralegal pertinente, especificamente o artigo 36 e parágrafos da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31/03/2009;

CONSIDERANDO o não atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, posto no artigo 40 da Constituição Federal, bem como positivado no artigo 1º, caput, da Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998;

CONSIDERANDO a inconsistência no preenchimento dos demonstrativos previdenciários exigidos pelo normativo infralegal consubstanciado na Portaria MPS nº 402, de 10/12/2008, disciplinadora dos parâmetros e das diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 27/11/1998 e nº 10.887, de 18/06/2004;

Com fulcro nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal e no artigo 59, inciso III, letra "b" da Lei Estadual nº 12.600/04 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, submeto à apreciação desta Corte de Contas o presente Voto, no sentido de julgar **IRREGULARES** as contas dos Ordenadores de Despesas Sra. Lusia Teresa Vieira Santana, Diretora Presidente, e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa, Diretor Administrativo-Financeiro do MORENOPREV - Fundo Previdenciário do Município do Moreno, relativas ao exercício financeiro de 2012.

Outrossim, com fundamento no disposto no artigo 73, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/04), aplico multa individual no valor de R\$ 7.500,00 aos Ordenadores de Despesas - Sra. Lusia Teresa Vieira Santana, Diretora Presidente, e Sr. Emerson Gustavo Santos de Sousa, Diretor Administrativo-Financeiro do MORENOPREV



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Fundo Previdenciário do Município do Moreno, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico deste Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet desta Corte de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Aplico, ainda, com fundamento no disposto no artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04, multa individual no valor de R\$ 5.000,00 ao Sr. Gilvan Rodrigues Torres, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico deste Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet desta Corte de Contas (www.tce.pe.gov.br).

DETERMINO, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o atual gestor do MORENOPREV – Fundo Previdenciário do Município do Moreno, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas abaixo listadas, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

- a) Providenciar o registro individualizado das contribuições de cada servidor;
- b) Providenciar o pagamento da folha dos inativos e pensionistas respeitando o prazo previsto na legislação Municipal;
- c) Adotar procedimentos contábeis, financeiros e administrativos para implementação da segregação de massas (Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário);
- d) Acompanhar os serviços de contabilidade e exigir à adequação às normas brasileiras de contabilidade;
- e) Envidar esforços para cumprimentos dos critérios exigidos para emissão do CRP;
- f) Providenciar o envio dos demonstrativos previdenciários e comprovantes de repasses ao MPS tempestivamente.

O CONSELHEIRO MARCOS LORETO VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. A CONSELHEIRA PRESIDENTA, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. GUSTAVO MASSA.

MB/MAM/acp