



PROCESSO Nº : 20.736-5/2011
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2011
UNIDADE : FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS
SERVIDORES MUNICIPAIS DE PEIXOTO DE AZEVEDO
RESPONSÁVEL : GETÚLIO ALVES DE LIMA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE
CAMARGO JÚNIOR

PARECER Nº 3.252/2012

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. EXERCÍCIO 2011.
FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE PEIXOTO DE
AZEVEDO. MANIFESTAÇÃO PELA
IRREGULARIDADE. MULTA. DETERMINAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de **contas anuais de gestão** do **Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores Municipais de Peixoto de Azevedo**, referente ao **exercício de 2011**, de responsabilidade do gestor, **Sr. Getúlio Alves de Lima**.

Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para fins de manifestação acerca dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal; art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, II e 188 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).



O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

Consta no Relatório que a auditoria foi realizada na sede da entidade e na sede deste Tribunal de Contas, com observância às normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como os critérios contidos na legislação vigente.

Os responsáveis pela prestação de contas são:

Gestor do RPPS:

GETÚLIO ALVES DE LIMA

Contador:

SILVINO GONÇALVES JÚNIOR

Responsável pela Unidade de Controle Interno:

EDIVALDO RIBEIRO GOMES

A Secretaria de Controle Externo apresentou às fls. 272/299-TCE, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor, apontando o total de 05 (cinco) irregularidades.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi citado para apresentar defesa em relação ao relatório preliminar de auditoria, por meio do ofício de fl. 301-TCE, sendo que a defesa foi apresentada consoante fls. 314/394-TCE.



Por derradeiro, a SECEX emitiu o Relatório de Auditoria de fls. 407/415-TCE, em que a Equipe Técnica consignou a manutenção de **03 (três) irregularidade:**

1 LA 03. Previdência_Gravíssima_03. *Realização de despesas administrativas de custeio superiores ao limite de 2% do valor total da remuneração, proventos e pensões, relativamente ao exercício anterior (art. 6º, VIII, da Lei nº 9.717/1998; art. 15 da Portaria MPS nº 402/2008; e Acórdãos do TCE-MT nº 21/2005 e nº 130/2006).*

1.1. Realização de Despesas Administrativas (2,05%) superior ao limite de 2%. (Item 3.1.3.1).

2. LB 14. Previdência_Grave_14. *Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial, inclusive com previsão em lei municipal (art. 24, § 1º, da ON MPS/SPS nº 02/2009). (item 3.1.4).*

3. KB 10. Pessoal_Grave_10. *Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). A função de contador não está prevista nos quadros de servidores efetivos da entidade (Resolução de Consulta nº 31/2010 e 37/2011). (Item 3.7.1).*

II – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.



Ainda nos termos do artigo 35 da Lei Orgânica do TCE/MT, a fiscalização levada a efeito por esta Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal.

Não se pode olvidar que incumbe a este Tribunal o relevante papel de fiscalizar a aplicação das subvenções sociais e econômicas, bem como a renúncia de receitas, conforme disposto no art. 70, combinado com o art. 75, ambos da Constituição Federal.

No caso em apreço, a prestação de contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores Municipais de Peixoto de Azevedo, referente ao exercício de 2011, foi remetida à apreciação do Ministério Público de Contas para que seja submetida a julgamento.

Oportunizado o contraditório e a ampla defesa, segue a análise das **03 (três) irregularidades** mantidas:

1 LA 03. Previdência_Gravíssima_03. Realização de despesas administrativas de custeio superiores ao limite de 2% do valor total da remuneração, proventos e pensões, relativamente ao exercício anterior (art. 6º, VIII, da Lei nº 9.717/1998; art. 15 da Portaria MPS nº 402/2008; e Acórdãos do TCE-MT nº 21/2005 e nº 130/2006).

1.1. Realização de Despesas Administrativas (2,05%) superior ao limite de 2%. (Item 3.1.3.1).

Do exame das Contas, não foi sanada a impropriedade relativa à realização de despesas administrativas de custeio superiores ao limite de 2% do valor total da remuneração, proventos e pensões, relativamente ao exercício anterior, em que foi apurado o correspondente a 2,05% (dois ponto zero cinco por cento) do valor total.



A Portaria MPS nº 402, de 10.12.2008, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social define, no inciso I do artigo 15, ao que se refere o limite de gastos com pessoal de 2%, relativo a Taxa de Administração:

I – será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio.

A propósito, este Egrégio Tribunal de Contas vem tratando o assunto de forma rigorosa, julgando irregulares as contas que contêm esta impropriedade, a fim de prevenir déficits futuros, o que ocasionaria evidente prejuízo aos segurados.

Nesse contexto, insurge-se o gestor contra a retirada da base de cálculo dos valores referentes ao pagamento do salário família, no montante de R\$ 61.200,88, e ao pagamento do auxílio-doença e maternidade, no valor de R\$ 10.776,877,35, haja vista que possibilitada a inclusão de tais valores na base de cálculo não ocorreria ferimento ao limite de gastos administrativos.

Porém, no caso em apreço assiste razão à equipe técnica, posto que o salário família, o auxílio-doença e o auxílio-maternidade não se tratam de remuneração, provento, ou pensão, mas sim de verba de caráter indenizatório, constituindo somente despesa para a entidade previdenciária e não ocasionando qualquer recolhimento à mesma.

Ressalta-se que toda despesa depende de disponibilidade econômica oriunda de uma receita, sob pena de desequilíbrio orçamentário, portanto, o limite de 2% de gastos administrativos baseia-se no tripé de arrecadação das entidades previdenciárias: remunerações, proventos e pensões.



De outra banda, o salário família, o auxílio-doença e o auxílio-maternidade são despesas que não trazem nenhum incremento de arrecadação, não podendo de maneira nenhuma constituir razão para o aumento do limite de despesas, tal como qualquer outro gasto não o faz.

Para elucidar a natureza indenizatória e não salarial dos referidos benefícios, segue jurisprudência:

(STJ. AgRg no REsp 1074103/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/04/2009)

MANDADO DE SEGURANÇA. AUXÍLIO-DOENÇA. QUINZE PRIMEIROS DIAS. NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

(...) IV – No que tange à incidência de contribuição previdenciária sobre o auxílio-doença, este Tribunal firmou orientação segundo a qual não é devida tal contribuição sobre a remuneração paga pelo empregador ao empregado, durante os quinze primeiros dias do auxílio-doença, uma vez que este, por não consubstanciar contraprestação a trabalho, não tem natureza salarial. Precedentes: REsp nº 381.181/RS, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 25/05/06; REsp nº 768.255/RS, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 16/05/06; REsp nº 786.250/RS, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 06/03/06 e AgRg no REsp nº 762.172/SC, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de 19/12/05.(...)

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUXÍLIO-DOENÇA. SALÁRIO MATERNIDADE.

PRECEDENTES.1. O empregado afastado por motivo de doença não presta serviço e, por isso, não recebe salário, mas apenas uma verba de caráter previdenciário de seu empregador, durante os primeiros quinze dias. **A descaracterização da natureza salarial da citada verba afasta a incidência da contribuição previdenciária.** Precedentes. 2. "O salário-maternidade integra a base de cálculo das contribuições previdenciárias pagas pelas empresas. Precedentes" (REsp 1.049.417/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 3.6.2008, DJ 16.6.2008 p. 1). 3. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 899.942/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/09/2008, DJe 13/10/2008). "TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS. AUXÍLIO-DOENÇA. AUXÍLIO-ACIDENTE. VALORES PAGOS PELO EMPREGADOR. SALÁRIO MATERNIDADE. ADICIONAL CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. 1. O suporte de validade da exigência tributária instituída pelo art. 22, I, da Lei nº 8.212/91, é o art. 195, I, da CF/88. A interpretação do referido dispositivo não extrapola ou ofende o conceito de salário, analisado sob a



égide da legislação trabalhista e previdenciária. 2. A legislação trabalhista, ao utilizar os termos salário e remuneração, diferencia as verbas pagas diretamente pelo empregador daquelas que não são desembolsadas por ele, embora sejam resultado do trabalho realizado pelo empregado, no âmbito da relação contratual. Essa distinção temo intuito de dar relevo ao caráter salarial das verbas remuneratórias, dessemelhando-as de outras figuras de natureza indenizatória, previdenciária ou tributária, ainda que nominadas como "salário". 3. O fato gerador referido no art. 195, inciso I, da CF/88, na sua redação original, envolve todas as verbas alcançadas pelo empregador, a título de remuneração, ao empregado que lhe presta serviços. Importa, para elucidar a inteligência desse dispositivo, verificar se os pagamentos feitos ao empregado têm natureza salarial, não a denominação da parcela integrante da remuneração. 4. A alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/98 no art. 195, I, da Carta, não acarretou alargamento da base de cálculo antes prevista, em relação aos empregados, visando somente a expressar de forma clara e explícita o conteúdo do conceito de folha de salários. 5. Os pagamentos feitos pelo empregador, relativamente aos quinze dias de afastamento do trabalho que antecederem gozo do auxílio-doença e auxílio acidente, constituem obrigação decorrente do contrato de trabalho, apesar de inexistir a prestação de serviços, possuindo natureza remuneratória. 6. O salário maternidade possui natureza salarial, à luz do disposto no art. 7º, inc. XVIII, da Constituição Federal, integrando a base de cálculo das contribuições ora discutidas. (...) (TRF 4ª Região, Apelação em Mandado de Segurança nº 2006.70.00.021106-4/PR, Primeira Turma, Relator: Des. Federal JOEL ILAN PACIORNIK, D.E. de 09/01/2008)

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. BASE DE CÁLCULO. LEI 9.783/99 E LEI 10.887/2004. INCIDÊNCIA, SALVO EM CASO DE INCONSTITUCIONALIDADE (SÚMULA VINCULANTE 10/STF), O QUE NÃO É O CASO.

1. O art. 1º e seu parágrafo da Lei 9.783/99 estabeleceu como base de cálculo da contribuição social do servidor público para a manutenção do seu regime de previdência 'a totalidade da sua remuneração', na qual se compreendem, para esse efeito, 'o vencimento do cargo efetivo, acrescido de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, (...) **excluídas**: I - as diárias para viagens, desde que não excedam a cinquenta por cento da remuneração mensal; II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede; III - a indenização de transporte; **IV – o salário família**'.

2. Critério semelhante foi adotado pelo art. 4º da Lei 10.887/2004, segundo o qual 'A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição', assim entendido, nos termos do § 1º, '(...) o vencimento do



*cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, **excluídas:** I - as diárias para viagens; II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede; III - a indenização de transporte; **IV - o salário-família;** V - o auxílio-alimentação; VI - o auxílio-creche; VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho; VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança; e IX - o abono de permanência de que tratam o §º 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003'.*

3. Não há dúvida, portanto, de que o legislador adotou, para efeito da base de cálculo (ou de contribuição), o critério da remuneração total do servidor público, com exclusão apenas das parcelas por ele indicadas. A adoção de outro critério (considerando como base de cálculo as parcelas que serão incorporadas aos proventos de aposentadoria), significa negar vigência à norma legal estabelecida, o que somente será viável se tal norma for declarada inconstitucional, na forma do art. 97 da Constituição (Súmula vinculante 10/STF).

4. Não há razão para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 9.783/99 ou do art. 4º da Lei 10.887/2004. O regime previdenciário hoje consagrado na Constituição, especialmente após a EC 41/2003, que alterou o art. 40, § 3º, da CF, tem caráter contributivo, mas traz incorporado um princípio antes previsto apenas para o regime geral da previdência: o princípio da solidariedade. Por força desse princípio, o financiamento da previdência não tem como contrapartida necessária a previsão de prestações específicas ou proporcionais em favor do contribuinte. A manifestação mais evidente do enunciado é a sujeição à contribuição dos próprios inativos e pensionistas.

5. A gratificação natalina (13º salário) e o acréscimo de 1/3 sobre a remuneração de férias, direitos assegurados pela Constituição aos empregados (CF, art. 7º, incisos VIII, XVII e XVI) e aos servidores públicos (CF, art. 39, § 3º), por integrarem o conceito de remuneração, estão sujeitos à contribuição previdenciária.

*6. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 731132/PE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/10/2008, DJe 20/10/2008). (**grifo nosso**)*

Não se pode olvidar que a limitação dos gastos com despesas administrativas é de suma importância, uma vez que o limite estabelecido assegura a viabilidade financeira e atuarial do RPPS, de modo que os recursos não sejam alocados em despesas administrativas, mas sim possam garantir a cobertura dos benefícios previdenciários.



Além da **reprovação das contas**, urge a imputação de **multa** por gravíssima infração ao art. 6º, VIII, da Lei nº 9.717/98, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10.

2. LB 14. Previdência_Grave_14. Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial, inclusive com previsão em lei municipal (art. 24, § 1º, da ON MPS/SPS nº 02/2009). (item 3.1.4).

Apresentada a defesa, consignou-se que a avaliação atuarial previu a necessidade de aplicação de contrapartida do ente público num total de 11,55% do salário de contribuição dos servidores, sendo que no exercício de 2011 foi aplicado somente 11%.

Ocorre que já foi aprovada a Lei Municipal nº 834/2012, a qual apresenta plano de amortização para cobertura do déficit atuarial, resolvendo a questão, mesmo que posteriormente ao exercício de 2011.

Dada a atitude pró-ativa do gestor e a alegada compensação da deficiência apresentada nos exercícios futuros, este *Parquet* de Contas entende que a responsabilidade por tal irregularidade é do Prefeito Municipal de Peixoto de Azevedo e já foram tomadas as medidas cabíveis.

3. KB 10. Pessoal_Grave_10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). A função de contador não está prevista nos quadros de servidores efetivos da entidade (Resolução de Consulta nº 31/2010 e 37/2011). (Item 3.7.1).

Inobstante a argumentação trazida pelo gestor, no sentido da ausência de disponibilidade financeira para arcar com os custos de um servidor efetivo para realizar a contabilidade da entidade previdenciária, tal solução já se encontra consolidada por este Tribunal de Contas, conforme segue.



Para o deslinde da questão faz-se necessária a transcrição das resoluções de consulta que regem o tema:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 37/2011

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ. CONSULTA. PESSOAL. ADMISSÃO. PROFISSIONAIS COM PROFISSÃO REGULAMENTADA. CONTADOR. REGRA: PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO ESPECÍFICO. **O cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos dos respectivos entes, a ser provido por meio de concurso público**, conforme prescreve o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, não sendo possível a nomeação de contador em cargo de livre nomeação e exoneração, e tampouco a atribuição da responsabilidade pelos serviços contábeis a prestadores de serviços contratados sob o regime da lei de licitações. (grifo nosso)

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 31/2010

Ementa: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR DE ALTA FLORESTA. CONSULTA. PESSOAL. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. ACUMULAÇÃO DAS FUNÇÕES DE ORDENADOR DE DESPESA E CONTADOR. IMPOSSIBILIDADE. A segregação de funções é um princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado. Nesses termos, é vedado a acumulação das funções de ordenador de despesa e gestor com a de contador.

PESSOAL. ADMISSÃO. PROFISSIONAIS COM PROFISSÃO REGULAMENTADA. CONTADOR. PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO. RPPS. EXCEÇÃO. **O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária.** (grifo nosso)

Portanto, haja vista a necessidade de contador concursado para os entes da Administração Pública e havendo a possibilidade do contador do executivo municipal realizar a contabilidade dos demais entes, para o caso de municípios de pequeno porte, cabe **determinação** ao gestor da entidade para que adote



providências junto à Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo, no sentido de que **os serviços de contabilidade sejam exercidos por contador concursado**, sob pena de aplicação de multa no caso de descumprimento, conforme dispõe o art. 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, a teor do que dispõe a **Resolução de Consulta TCE/MT nº 31/2010**.

III – ANÁLISE GLOBAL

No presente caso, vislumbra-se a incidência do art. 194, do Regimento Interno do TCE/MT, dado que: *“As contas serão julgadas **irregulares** quando comprovadas quaisquer das seguintes ocorrências: I – **grave infração à norma legal ou regimental**; II – **dano ao erário, mesmo que culposos, decorrente de ato de gestão ilegal ou ilegítimo**”*.

Nesse diapasão, diante da irregularidade de natureza gravíssima que se refere à inobservância do limite de 2% em gastos com despesas administrativas, evidencia-se que na presente gestão não foram perpetradas somente falhas formais, devendo ser aplicadas sanções pecuniárias ao gestor como forma de repreendê-lo.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos acerca da gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da unidade gestora em análise, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), **manifesta-se**:



a) **por julgar irregulares as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores Municipais de Peixoto de Azevedo**, referentes ao **exercício de 2011**, sob a **responsabilidade do Sr. Getúlio Alves de Lima**, com fundamento no art. 23 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) e arts. 191, II c/c 194, I, do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **aplicação de multa ao responsável, Sr. Getúlio Alves de Lima**, em razão da prática de atos com gravíssima infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, **irregularidade (LA 03)**, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10;

c) pela **determinação** ao gestor da entidade que adote **providências** junto à Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo, no sentido de que **os serviços de contabilidade sejam exercidos por contador concursado**, sob pena de aplicação de multa no caso de descumprimento, conforme dispõe o art. 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, a teor do que dispõe a **Resolução de Consulta TCE/MT nº 31/2010**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 23 de agosto de 2012.

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas