DELIBERAÇÃO AC00 - 2788/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/6496/2017
PROTOCOLO	: 1796646
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE ANGÉLICA/MS
JURISDICIONADO	: PAULO CASSUCI
INTERESSADO	: WILSON ROBERTO PAPARELI
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: AUDITORIA – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS – ATOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADES CONSTATADAS – DEFEITOS SANADOS NO CURSO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL – PAGAMENTO DE DIÁRIAS SEM REGULAMENTAÇÃO LEGAL PRÓPRIA – JUSTIFICATIVA ACOLHIDA – EDIÇÃO DE ATO REGULAMENTADOR – PARCELAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS – OBRIGAÇÃO CONTRAÍDA PELO MUNICÍPIO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DADOS AO SICOM – IMPROPRIEDADE FORMAL – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

A remessa de dados ao SICOM fora do prazo previsto, no caso, é passível da ressalva ao julgamento pela regularidade dos atos administrativos fiscalizados por meio de auditoria, sendo cabível recomendação ao atual responsável para que observe com maior rigor os prazos previstos quanto ao encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação pela Corte de Contas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 26 de setembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **regularidade com ressalva** dos procedimentos administrativos praticados no âmbito das contas do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Angélica/MS**,** consubstanciadas no Relatório de Auditoria n.º 30/2017, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2016, tendo como responsável à época, o senhor **Paulo Cassuci**, configurando a ressalva no que se refere ao Item “d” - remessa intempestiva de dados ao SICOM referente ao exercício de 2016, sem prejuízo da apreciação de atos administrativos não contemplados na referida amostragem, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados ou que vierem a ser autuados supervenientemente; com **recomendação** ao atual responsável para que observe com maior rigor os prazos previstos quanto ao encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação por esta Corte de Contas, na forma regimental, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza; e **arquivamento** do feito.

Campo Grande, 26 de setembro de 2018.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Em exame as atividades desenvolvidas pela Equipe Técnica da 2ª Inspetoria de Controle Externo e levadas a efeito no âmbito do **Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Angélica/MS,** CNPJ/MF nº 11.267.206/0001-07, consubstanciadas no **Relatório de Auditoria nº 30/2017** (fls. 2-246), abrangendo o **exercício de janeiro a dezembro de 2016**, com fulcro no artigo 28, I, da Lei Complementar n.º 160/12 e no artigo 175, I do RITC/MS.

O responsável pelo órgão à época do período inspecionado é o senhor Paulo Cassuci, CPF/MF nº 204.760.941-00.

No curso dos trabalhos a Equipe Técnica constatou a existência de irregularidades passíveis de registro, todas elencadas na Conclusão, alíneas *"a"* a *"e"* do Relatório de Auditoria ora apreciado - (fls. 23), razão pela qual o responsável pelo órgão foi intimado para que apresentasse justificativas e remetesse os documentos solicitados, nos termos dos artigos 112 e 113 do RITC/MS – fls. 247 a 249.

Resposta à intimação acostada às fls. 261-350.

Após análise das razões da defesa, o Corpo Técnico conclui que as impropriedades foram parcialmente sanadas, permanecendo as irregularidades dos itens A, C e D da análise, conforme análise conclusiva **ANA-2ICE-58297/2017** (fls. 355-359).

O Ministério Público de Contas manifestou-se nos autos e exarou o r. Parecer **PAR- 4ªPRC–7342/2018** (fls. 360-364) pugnando pela aplicação de multa ao ordenador de despesas e determinações ao atual gestor.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Observadas as disposições regimentais no curso da instrução processual, nos termos do art. 112, II, *"a"* do RITC/MS, passo ao mérito.

Processo submetido à apreciação do Tribunal Pleno tendo em vista tratar-se de competência residual, visto que excluída a competência das Câmaras, conforme estabelece o art. 13 do Regimento Interno.

Os trabalhos desenvolvidos alcançaram o **exercício de janeiro a dezembro de 2016**, abrangendo a amostragem selecionada e reputada suficiente para o atendimento do objetivo programado, sendo elencadas na oportunidade as

seguintes irregularidades apontadas no **Relatório de Auditoria nº 30/2017** (fls. 2-246), *verbis:*

> Com base nos exames realizados no instituto, sob a responsabilidade do Senhor Paulo Cassuci - Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Angélica - IPA, utilizando-se de técnicas de amostragem, foram detectadas as seguintes impropriedades:
>
> a) Ausência de ato legal que autorizasse o pagamento de diárias aos membros e diretores do Instituto de Previdência de Angélica. No exercício de 2015, cujo valor alcança o montante de R$ 12.100,00 (doze mi e cem reais); conforme item 5.2.;
>
> b) Analisando as demonstrações contábeis, verificamos que a entidade não) promoveu, no exercício de 2016, a apuração das depreciações dos bens móveis integrantes de seu patrimônio, em descompasso com a legislação vigente, conforme item 5.5;
>
> c) Solicitamos informações: Em contrariedade ao previsto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Sr. Prefeito Municipal realizou parcelamento das contribuições patronais (Termos de Parcelamento n° 885/2016, em 23/12/2016), conforme item 5.11;
>
> d) Os dados do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais Angélica — IPA, referentes ao período de Janeiro a Dezembro de 2016, não foram remetidos contrariando o estabelecido no inciso II do art. 5° da Instrução Normativa TCE/MS n° 35/2011 e alterações, conforme item 5.12;
>
> e) As informações do Portal da Transparência do Instituto de Previdência, dos Servidores Municipais de Angélica — IPA estão disponibilizadas não observando o disposto na Lei n.º 12.527/2011 e artigo 48 da Lei 101/2000-LRF, conforme item 7.

O gestor foi intimado (fls. 247 a 249), nos termos dos artigos 112 e 113 do RITC/MS.

O Diretor-Presidente, Senhor Paulo Cassuci, em resposta a intimação nº 9853/2017, manifestou-se às fls. 261-350, esclarecendo o que segue:

> a) O Instituto de Previdência utilizou a Lei Municipal n° 707/07 de 18/04/2007 e suas alterações para o pagamento de diárias aos Servidores da Diretoria, Conselhos do Instituto de Previdência de Angélica - IPA, anexamos relatórios da prestação de contas individualizadas, bem como os comprovantes de participação. Informamos ainda que fizemos a normatização do pagamento de diárias do Instituto de Previdência em 11 de maio de 2017 através da Resolução IPA/MS 01/2017;
>
> b) Informamos que não fizemos a depreciação dos bens móveis do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Angélica - IPA, porque os bens móveis estão em boas condições de uso, e ter sido comprados a partir de 2010, mas iremos reunir a Comissão Patrimonial para fazer a baixa de alguns itens que não tem condições de uso, e entrarmos em contato com a empresa

Sistcon para implantar a depreciação em nosso sistema de contabilidade para que possamos atender a legislação.

c) Informamos que o parcelamento foi feito de acordo com o art. 5° da Portaria 402 de 10/12/2008,- da Previdência Social e art. 566 do Código Tributário Municipal, foi analisado e aceito pela Previdência Social. (docs. Anexos);

d) Informamos que os dados do Instituto de Previdência foram remetidos em junho/2017, em face de Prefeitura ter enviado a PPA e LOA com atraso;

e) Informamos que fizemos atualização em nosso portal, disponibilizamos todos os demonstrativos e relatórios contábeis, bem como os demonstrativos previdenciários, extratos das contribuições individualizados por servidores, legislação do instituto de Previdência, APR, Atas do Comitê de Investimentos e Conselhos;

Desse modo, após análise das razões da defesa, o Corpo Técnico se pronuncia no seguinte sentido – fls. 358:

> Diante do exposto e com base na documentação analisada in loco por ocasião da realização da Auditoria no Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Angélica, referente ao exercício de 2016 e apresentados no Relatório de Auditoria nº 30/2017, entendemos que foram sanadas, em parte, as impropriedades apontadas, permanecendo somente as impropriedades apontadas nos itens A, C e D, da qual o Ordenador de Despesa ainda não conseguiu cumprir.

Instado a se manifestar, o eminente Procurador de Contas entende que as irregularidades remanescentes ensejam a penalização aos ordenadores de despesas mediante a aplicação de multa, conforme se afere do seu pronunciamento (fls. 361-364), *in verbis*:

> A respeito da irregularidade descrita no item A – Ausência de lei criadora de concessão de diárias – o jurisdicionado sustenta que utilizou a Lei Municipal n° 707/2007 e suas alterações para o pagamento de diárias e que a normatização do pagamento de diárias do Instituto de Previdência se deu através da Resolução IPA/MS nº 01/2017. Porém, de acordo com o Princípio da Legalidade expresso no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, o Poder Público só pode atuar se estiver autorizado por Lei. O pagamento de diárias, portanto, em razão de sua natureza indenizatória, deve estar previsto em Lei no sentido estrito, necessitando de previa regulamentação específica, estabelecendo critérios como fatos geradores de seu recebimento, valores, forma de comprovação das despesas e limites dos gastos para seu pagamento. E não apenas em Resolução. Isso, inclusive, já foi reconhecido por este Tribunal de Contas no Parecer-C nº 00/0006/09, Quesitos 4 e 5.
>
> Portanto, verifica-se que a concessão de diárias através de Resolução contraria o entendimento emitido no Parecer-C nº 00/0006/09 desta Corte de Contas, de que a verba indenizatória deverá ser instituída por meio de Lei em sentido estrito. Com relação à responsabilidade dos servidores em devolver os valores recebidos indevidamente, é inegável a excludente de responsabilidade dos

servidores em razão da inexigibilidade de conduta diversa, se recebidos de boa-fé. O cidadão acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos. Por tais fatos acima expostos, impõe-se a aplicação da sanção instada no inciso I do artigo 44, combinado com o inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012.

A respeito da impropriedade listada no item C – Do termo de parcelamento – a Equipe de Auditoria da 2ª Inspetoria de Controle Externo verificou que o acordo CADPREV nº 00885/2016, sobre o Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débito Previdenciário está com data de 23/12/2016, contrariando o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) por ter sido firmado nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato. A Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 59, já trazia limitações dessa natureza, específicas para os Municípios. Em seu parágrafo primeiro, vedava-se a estes empenhar mais do que o duodécimo da despesa prevista no último mês do mandato do Prefeito. No parágrafo segundo, também se inseriu a proibição de o Município, no mesmo período, assumir compromissos financeiros para execução após do término do mandato do Prefeito.

Em que pese a resposta dos gestores informando que se basearam no artigo 5º da Portaria nº 402/2008 do Ministério do Planejamento e Previdência Social combinado com o artigo 566 do Código Tributário Municipal, tal Portaria não deve prevalecer sobre a Lei. Pelo exposto, conclui-se que ao gestor é imposta a obrigação de estrita observância das disponibilidades financeiras do ente público quando da assunção de obrigações nos oito últimos meses do mandato. Há suposto ato de improbidade administrativa, tendo em vista que é vedado contrair despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, que não possam ser cumpridas de forma integral dentro do exercício financeiro, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja disponibilidade de caixa para este efeito, havendo com isso, indícios de prática de ato considerado como ímprobo, com possível intenção de infringir os princípios da Administração Pública, em seu artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Quanto aos itens D – Envio de dados fora dos prazos estabelecidos – fere o item II do artigo 5º da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011. O artigo em questão diz que a remessa das informações e dados realizada pelo SICOM deve ser enviada em até 45 (quarenta e cinco) dias após o encerramento de cada mês, impondo a aplicação da sanção por esta Corte de Contas, nos termos do inciso I do artigo 44, combinado com o inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012.

...

Por tudo quanto foi exposto, nos termos do inciso I do artigo 18 da Lei Complementar nº 160/2012, com redação dada pela LC nº 233/2016, manifesta-se este representante do Ministério Público de Contas no sentido de que a egrégia Corte de Contas adote nestes autos, o seguinte julgamento:

1-APLICAR multa ao Senhor Paulo Cassuci, CPF nº 204.760.941-00, Diretor Presidente, Titular do Órgão e Ordenador de Despesa à época dos fatos, nos

moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o inciso I do artigo 44 e inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o inciso II, do artigo 170, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, devido à infringência ao item II do artigo 5º da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011; artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) combinado com o artigo 59 da Lei Federal nº 4.320/1964;

2-APLICAR multa ao Senhor Wilson Roberto Papareli, CPF nº 139.291.001-34, Diretor de Benefícios, Titular do Órgão e Ordenador de Despesa à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o inciso I do artigo 44 e inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o inciso II, do artigo 170, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, devido à infringência ao item II do artigo 5º da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011; artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) combinado com o artigo 59 da Lei Federal nº 4.320/1964;

3-APLICAR multa ao Senhor Everaldo Américo Mateus, CPF nº 572.821.611-00, Diretor Técnico Contábil, Titular do Órgão e Ordenador de Despesa à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o inciso I do artigo 44 e inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o inciso II, do artigo 170, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, devido à infringência ao item II do artigo 5º da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011; artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) combinado com o artigo 59 da Lei Federal nº 4.320/1964.

4-DETERMINAR ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do inciso I, do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012, abaixo transcritas:

a) Que o Jurisdicionado institua a criação/concessão de diárias por meio de Lei em sentido estrito, ação que deve ser monitorada nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do inciso II do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

5-OFICIAR ao Ministério Público Estadual, com cópia dos presentes autos:

a) Os fatos apurados por este Tribunal de Contas, listados a fl. 21 (item 5.11 – Do Termo de Parcelamento), fs. 183/192 (Anexo XII), e fs. 356/357 (Análise ANA nº 58.297/2017) do processo TC nº 6.496/2017, para que sejam tomadas providências cabíveis e necessárias relativas ao Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débito Previdenciário, por ter sido firmado nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, podendo ensejar atos consignados na Lei Federal nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

6-RECOMENDAR ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, para não incorrer nos mesmos equívocos.

> 4-COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal/88.

Após análise dos autos, entendo que o processo está sujeito à seguinte solução:

Quanto à impropriedade listada no item *"a"* do Relatório, referente ao pagamento de diárias concedidas aos membros e diretores do IPA sem edição de qualquer ato legal autorizativo para tal, acolho a justificativa do gestor, que se utilizou da Lei Municipal n.º 707/07[1] para a realização dos pagamentos.

É certo que, para atender a legalidade das despesas com diárias, é necessária a edição de regulamentação própria, atendendo, assim, aos princípios da legalidade e moralidade insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

O Instituto de Previdência de Angélica somente regulamentou o pagamento de tal indenização em 11 de maio de 2017, com a edição da Resolução IPA/MS n.º 01/2017 (fls. 272).

Contudo, em que pese não ser a forma mais acertada, não vislumbro nos autos qualquer indicação de dano ao erário ou à finalidade pública decorrente destes pagamentos, razão pela qual entendo que a impropriedade, tardiamente sanada com a edição da Resolução n.º 01/2017, não tem o condão de macular os atos administrativos contemplados na amostragem.

Em tempo, divirjo do entendimento do e. Procurador de Contas no que se refere ao instituto normativo do pagamento de diárias, porquanto, não há nenhum óbice na regulamentação do pagamento dessa verba indenizatória por meio de Resolução.

Esta Corte de Contas, em consulta formulada pela Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo, se manifestou no sentido de que o gestor público deve regulamentar o pagamento de diárias aos seus servidores, bem como sua forma de prestação de contas, valores, limites, excepcionalidades, etc., sendo questão *"interna corporis"* do órgão, vejamos:.[2]

> Pergunta:
>
> Quais as modificações mais importantes na prestação de contas das diárias concedidas aos vereadores e funcionários que necessitam se deslocar de sua sede a outros municípios a serviço da edilidade? O que mudou em relação ao que era (legislação antiga),com o que deve ser praticado hoje?
>
> Resposta:
>
> A questão é *"interna corporis"* do Órgão, as diárias e a respectiva prestação de contas devem ser regulamentadas por ato próprio através de resolução,

[1] Lei Municipal n.º 707/07, de 18/07/2007 – dispõe sobre o sistema de diárias ao chefe do Poder Executivo e Servidores públicos do Município de Angélica e dá outras providências.
[2] Parecer-C n.º 00/0016/01, de 09 de maio de 2001. Processo TC/002284/2001, da relatoria do Conselheiro Osmar Ferreira Dutra.

observadas as normas legais e constitucionais vigentes. Tal resolução deve disciplinar toda a matéria inclusive no que concerne aos valores, limites, forma de prestação de contas, excepcionalidades, etc.

Com relação ao item *"c",* parcelamento das contribuições patronais pelo município, vejo não assistir razão à Equipe Técnica e ao eminente Procurador de Contas, porquanto, o artigo 42 da Lei Complementar n.º 101/2000 veda ao titular de Poder ou órgão, a possibilidade de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro de seu mandato, e, *in casu,* o Poder Executivo Municipal foi quem se incumbiu de referido ônus, e não o Instituto de Previdência em questão.

Pelas mesmas razões, deixo de acolher a proposição do d. Ministério Público de Contas no que tange à remessa do fato ao Ministério Público Estadual.

Quanto ao prazo de remessa de dados ao SICOM, o artigo 5º, II da instrução normativa n.º 35/2011 vigente à época, previa o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após o encerramento de cada mês para o envio dos mesmos.

Desse modo, a resposta ofertada pelo gestor não foi suficiente para afastar a falha prevista no item *"d"* do Relatório de Auditoria n.º 30/2017. Entretanto, por tratar-se de impropriedade de natureza meramente formal, é passível da ressalva prevista no art. 59, II da Lei Complementar n.º 160/12.

Por todo o exposto, considero sanadas as impropriedades apontadas nos itens ***"a", "b", "c"*** e ***"e"*** da conclusão do **Relatório de Auditoria n.º 30/2017** e, quanto ao item ***"d"*** do mesmo documento, entendo ser passível de recomendação.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, divergindo do r. Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

1 - pela **regularidade** e **legalidade, com ressalva,** dos procedimentos administrativos praticados no âmbito das contas do **Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Angélica/MS,** CNPJ/MF nº 11.267.206/0001-07, consubstanciadas no **Relatório de Auditoria n.º 30/2017**, **abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2016**, tendo como responsável à época, o senhor Paulo Cassuci, CPF/MF nº 204.760.941-00, configurando a ressalva no que se refere ao **Item "d"** - remessa intempestiva de dados ao SICOM referente ao exercício de 2016, sem prejuízo da apreciação de atos administrativos não contemplados na referida amostragem, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados ou que vierem a ser autuados supervenientemente, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c os 174, IV e 181, II, *"b"* do RITC/MS;

2 – pela **recomendação** ao atual responsável para que observe com maior rigor os prazos previstos na Resolução TCE/MS n.º 54/2016 quanto ao encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação por esta Corte de Contas,

na forma regimental, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 171, do RITC/MS;

3 - pelo **arquivamento** do presente feito, após o trânsito em julgado, nos termos dos artigos 174 e 181, II, *"b"* do RITC/MS;

4 – pela **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados, conforme preceitua o art. 50, I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva dos procedimentos administrativos apontados no relatório de Auditoria, com recomendação ao atual responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Esgaib Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 26 de setembro de 2018.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Relator

SETAC. KGG/DSSM