

14. Fixada essa premissa, revela-se imperioso fixar o termo inicial da contagem da prescrição que mais se adéque aos processos de imputação de multa por este Tribunal de Contas em relação aos casos de descumprimento de obrigações previstas em normativas, como a Resolução Normativa nº 002/2003 (trata sobre o Calendário de Obrigações dos Gestores) e a Instrução Normativa nº 002/2010 (institui o Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP).

15. Por conta da especificidade das normas desta Corte de Contas, verifica-se que o marco da prescrição quinquenal é contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, nos termos da previsão contida no art. 1º da Lei nº 9.873/1999, estando, todavia, sujeito a hipóteses de interrupção previstas na referida norma.

16. Pois bem, fixadas essas premissas, cumpre consignar que, no caso em apreço no tempo em que houve a prolação do **Acórdão nº 890/2016**, já havia ocorrido a incidência do instituto da **Prescrição intercorrente**, consoante enunciado da Súmula nº 01/2019, que prescreve a incidência da Lei nº 9.873/1991, considerando que o **processo permaneceu paralisado de 05/10/2010 a 20/05/2014 (fls. 02/09)**, ou seja, por mais de 03 (três) anos.

17. Assim, **revela-se imperioso acolher o entendimento do Ministério Público de Contas, perfilhado no PAR-6PMPC-3189/2021/GS (fls.43/44 do Proc. TC 7015/2014, apenso ao Proc. TC 12866/2010), para declarar a nulidade do Acórdão nº 890/2016, em razão da incidência da prescrição intercorrente anterior ao julgado.**

18. Por todo o exposto, apresentamos nosso voto para que o **Pleno** do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, com fundamento nas razões expostas, **DECIDA:**

I - DECLARAR A NULIDADE DO ACÓRDÃO Nº 890/2016, EM RAZÃO DA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ANTERIOR À DECISÃO, no caso em apreço, **com o consequente arquivamento dos autos do Processo TCE/AL nº 12866/2010**, o que faço com supedâneo nas disposições constantes do art. 1º, da Resolução Normativa nº 03/2019, c/c o art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/1999, aplicável ao caso por força da Súmula 01/2019 do TCE/AL.

II - DAR CONHECIMENTO do inteiro teor desta Decisão a(o) Sr(a). **José Reinaldo Pedrosa Chagas, CPF (MF) nº 384.729.704-00**, na qualidade de Gestor(a) do(a) **Câmara Municipal de Viçosa**, no exercício financeiro de 2010;

III - PUBLICAR a presente Decisão para fins de direito;

IV - PELA REMESSA DOS AUTOS AO FUNCONTAS, para arquivamento do processo.

19. É como votamos.

Sala das Sessões **PLENÁRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió, 28 de março de 2023.

Conselheiro Presidente **FERNANDO RIBEIRO TOLEDO**

Conselheira **ROSA MARIA RIBEIRO DE ALBUQUERQUE – Relatora**

Conselheiro Vice-Presidente **OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS**

Conselheira **MARIA CLEIDE COSTA BEZERRA**

Conselheiro **RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE**

Conselheiro Substituto **ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU**

Conselheiro Substituto **SÉRGIO RICARDO MACIEL**

Conselheira Substituta **ANA RAQUEL RIBEIRO SAMPAIO CALHEIROS**

Procuradora do Ministério Público de Contas **STELLA DE BARROS LIMA MÉRO CAVALCANTE**

PROCESSO N.º	TC/ 6978/2021
INTERESSADO	Instituto de Previdência de Maceió (IPREV)
ASSUNTO	Consulta

ACÓRDÃO Nº 011/2023

CONSULTA REFERENTE À FORMA CORRETA DE CONTABILIZAÇÃO DAS RECEITAS ADVINDAS DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NO ÂMBITO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE MACEIÓ. PELO CONHECIMENTO E RESPOSTA NOS SEGUINTE TERMOS: I. AS INSTRUÇÕES DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (IPC) SÃO DE OBSERVÂNCIA FACULTATIVA TRAZENDO DIRETRIZES SOBRE A FORMA MAIS ADEQUADA DE CONTABILIZAÇÃO DAS SITUAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA, EM CARÁTER ORIENTADOR, DEVENDO SER APLICADAS JUNTAMENTE COM O MCASP. TODAVIA, EM CASO DE EVENTUAL CONFLITO DE NORMA O MCASP DEVE PREVALECER EM RELAÇÃO AO IPC, EM RAZÃO DE SEU CARÁTER OBRIGATÓRIO. II. A FORMA DE ESCRITURAÇÃO DAS RECEITAS DESTINADAS A DESPESAS ADMINISTRATIVAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DEPENDERÁ DO MODELO DE ESTRUTURA DA UNIDADE GESTORA (SE EXISTENTES OU NÃO SUB UNIDADES EXECUTORAS OU CONTÁBEIS) E DA FORMA DE CUSTEIO ESTABELECIDO PELO ENTE, SENDO OBRIGATÓRIA, EM QUALQUER DOS CASOS, A DEVIDA IDENTIFICAÇÃO QUE PERMITA ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E RASTREABILIDADE DOS RECURSOS, DADAS A VINCULAÇÃO E AS LIMITAÇÕES ESTABELECIDAS PARA DESPESAS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA.

Vistos, relatados e discutidos, **RESOLVE**, por unanimidade, o Pleno do Tribunal de Contas de Alagoas, acolher o voto da Conselheira Relatora proferido nos seguintes termos:

I – CONHECER da consulta formulada pelo Sr. Adalberto Bandeira de Melo Neto, na condição de Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Maceió, uma vez que preenchidos os requisitos previstos no art. 1º, XV Lei Estadual nº 8.790/2022 – Lei Orgânica do TCE/AL art. 6º, X, “g” do Regimento Interno do TCE/AL;

II – No mérito, apresentar resposta à consulta nos seguintes termos:

As instruções de procedimentos contábeis da secretaria do tesouro nacional (IPC) são de observância facultativa trazendo diretrizes sobre a forma mais adequada de contabilização das situações específicas de que trata, em caráter orientador, devendo ser aplicadas juntamente com o (MCASP). Todavia, em caso de eventual conflito de norma O MCASP deve prevalecer em relação ao IPC, em razão de seu caráter obrigatório;

A forma de escrituração das receitas destinadas a despesas administrativas dos regimes próprios de previdência dependerá do modelo de estrutura da unidade gestora (se existentes ou não sub unidades executoras ou contábeis) e da forma de custeio estabelecida pelo ente, sendo obrigatória, em qualquer dos casos, a devida identificação que permita acompanhamento, fiscalização e rastreabilidade dos recursos, dadas a vinculação e as limitações estabelecidas para despesas de natureza administrativa;

III - Publicar a presente decisão para os fins de direito;

IV - Após a publicação, promover o arquivamento do feito.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Diretor-Presidente do Instituto de Previdência de Maceió – IPREV, por meio do Ofício nº 490/2021 – IPREV/DP, onde o consulente formula os seguintes questionamentos:

Qual o posicionamento do TCE a respeito da contabilização da Taxa de Administração?

Existe alguma orientação sobre a aplicação da IPC14?

Sua aplicabilidade está condicionada a inserção das normativas ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP? Ou devem ser seguidas antes desta implementação?

Com o recebimento do ofício, o feito foi autuado e remetido pelo Diretor de Gabinete da Presidência ao Ministério Público de Contas, com fundamento no ATO nº 36 de 26 de março de 2020.

O MPC, por sua vez, apresentou o Parecer nº PARECER PAR-PGMPC-1308/2021/SM, por meio do qual se posicionou pelo conhecimento e resposta da consulta, conforme ementa abaixo transcrita, *ipsis litteris*:

CONSULTA. DIRETOR PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE MACEIÓ. ORIENTAÇÃO ACERCA DO PROCEDIMENTO ADEQUADO DE CONTABILIZAÇÃO PELOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DAS RECEITAS ADVINDAS DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. QUESTIONAMENTO ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DA IPC 14. ADMISSIBILIDADE. JUÍZO POSITIVO. MÉRITO. PROPOSTA DE RESPOSTA NOS SEGUINTE TERMOS: I. A FORMA DE ESCRITURAÇÃO DAS RECEITAS DESTINADAS A DESPESAS ADMINISTRATIVAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DEPENDERÁ DO MODELO DE ESTRUTURA DA UNIDADE GESTORA (SE EXISTENTES OU NÃO SUB UNIDADES EXECUTORAS OU CONTÁBEIS) E DA FORMA DE CUSTEIO ESTABELECIDO PELO ENTE, SENDO OBRIGATÓRIA, EM QUALQUER DOS CASOS, A DEVIDA IDENTIFICAÇÃO QUE PERMITA ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E RASTREABILIDADE DOS RECURSOS, DADAS A VINCULAÇÃO E AS LIMITAÇÕES ESTABELECIDAS PARA DESPESAS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. II. AS INSTRUÇÕES DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (IPC) SÃO DE OBSERVÂNCIA FACULTATIVA, EXTERNANDO DIRETRIZES SOBRE A FORMA MAIS ADEQUADA DE CONTABILIZAÇÃO DAS SITUAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA, EM CARÁTER ORIENTADOR.

Após a manifestação do MPC o feito foi distribuído a esta Relatora para análise e emissão de voto.

É o relatório, no essencial. Passo à análise da questão posta.

DA COMPETÊNCIA

Consoante prescrição contida no art. 1º, inciso XV, da Lei Estadual nº 8.790/2022 – Lei Orgânica do TCE/AL c/c art. 6º, inciso X, alínea “g” da Resolução nº 003/2001 – Regimento Interno do TCE/AL, compete a esta Corte de Contas dirimir dúvidas acerca de aplicação de normas que versem sobre matéria de sua competência, desde que firmadas em caráter abstrato.

Pois bem, no caso em apreço, a consulta foi formulada pelo Diretor-Presidente do Instituto de Previdência de Maceió, órgão que integra a estrutura do Poder Executivo do Município de Maceió, que por sua vez está inserido no Grupo Regional II, cuja competência cabe a esta Conselheira Relatora para o biênio 2021/2022, restando, portanto, evidente a competência desta Conselheira para relatar a consulta sob análise.

DA ADMISSIBILIDADE

A análise da admissibilidade das Consultas formuladas perante esta Corte de Contas deve ser feita sob dois aspectos, ambos dispostos no art. 6º, X, Regimento Interno do TCE/AL. O primeiro diz respeito à exigência de que o tema deve ter repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial e não pode tratar sobre fato concreto. Já o segundo trata do rol **taxativo** de legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas.

Prima facie há de se dizer que os questionamentos formulados na consulta sob exame, atinentes à forma correta de contabilização da Taxa de Administração tem repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, não versando sobre caso concreto estando, portanto, albergada no regramento disposto no art. 1º, XV da Lei Estadual nº 8.790/2022 (LOTCE/AL) c/c o art. 6º, X da Resolução Normativa nº 003/2001 (RITCE/AL).

Por outro lado, no que concerne ao requisito formal atinente à legitimidade do requerente, cumpre consignar que a consulta foi subscrita pelo Diretor-Presidente do Instituto de Previdência de Maceió, que por sua vez está inserido na hipótese prevista no art. 6º, X, alínea “g” do RITCE/AL, de modo que está igualmente atendido o requisito

concernente à legitimidade para formular consulta.

Assim, uma vez verificada a presença dos requisitos de admissibilidade, o **CONHECIMENTO** é medida que se impõe.

DO MÉRITO DA CONSULTA

Para a devida análise da questão posta, revela necessário, inicialmente, trazer à colação o acervo de legislação aplicável à espécie.

Nesse contexto há de se dizer que as normas gerais de organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência estão estabelecidas na Lei nº 7.717/1998. A referida norma, por sua vez estabeleceu em seu art. 9º que compete à União a missão de orientar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar os RPPS, bem como para estabelecer e publicar parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial.

A competência de que trata o artigo 9º, acima mencionado, era exercida, originalmente, pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, a partir da edição da Lei nº 13.864/2019, passou a ser exercida pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda – SPREV/MF.

Por força do disposto no art. 50, §8º Lei Complementar nº 101/2000, foi atribuída à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, a competência para editar normas gerais aplicáveis às contas públicas.

Valendo-se dessa competência, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN editou a Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013. Na referida Portaria, restou estabelecido no art. 3º, §§ 1º e 2º que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP seria de observância obrigatória, enquanto o IPC seria de observância facultativa, respectivamente. Confira-se, in verbis:

Art. 3º As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, sem prejuízo de outros atos normativos e outras publicações de caráter técnico, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional:

I - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;

II - Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC;

III - Notas Técnicas.

§ 1º O MCASP, cuja edição deve ser aprovada em ato normativo específico, é de observância obrigatória pelos entes da Federação.

§ 2º As IPC, de observância facultativa e de caráter orientador, são emitidas no intuito de auxiliar os entes da Federação na aplicação e interpretação das diretrizes, normas e procedimentos contábeis relativos à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual.

[...]

(Grifos adotados)

Uma simples leitura dos dispositivos acima transcrito, revela, indene de dúvida, que o MCASP é de aplicação obrigatória, enquanto o IPC é de aplicação facultativa e tem caráter meramente orientador.

Registre-se, por oportuno, que conforme previsão contida no art. 11 da Portaria STN nº 634/2013, tanto o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, quanto as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP deverão ser adotados, por todos os entes da Federação, até o término do exercício de 2014.

Observe-se em dezembro do mesmo ano 2013, o Ministério da Previdência editou a Portaria MPS nº 509/2013, e ratificou em seu art. 4º, não só a obrigatoriedade do uso do MCASP, como também o prazo para a implementação das regras contidas no art. 3º da Portaria STN nº 634/2013. Confira-se abaixo, verbo ad verbum:

Art. 4º Os RPPS deverão adequar a sua contabilidade ao disposto nos arts. 2º e 3º desta

Portaria nos mesmos prazos definidos na Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, publicada no DOU, de 21 de novembro de 2013.

Conclui-se, portanto, que as normas em questão, não só podem como devem ser aplicadas simultaneamente, todavia, quando o aplicador do direito se deparar com um eventual conflito entre elas, a aplicação do MCASP deverá **sempre** prevalecer em relação ao IPC, uma vez que, como visto, aquele tem caráter obrigatório enquanto este último é dotado de natureza meramente orientadora.

Uma vez esclarecida a questão relativa à prevalência do MCASP em relação ao IPC, passa-se a tratar da questão suscitada acerca da contabilização da Taxa de Administração.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer o conceito de Taxa de Administração, que consiste no valor percentual, estabelecido em lei, para custear as despesas correntes e de capital necessárias à organização, funcionamento e operacionalização das unidades gestoras dos RPPS.

Por força do disposto no art. 40, da CF/88, regulamentado pela Portaria MPS nº 402/2008, cada ente de Federação deverá manter um único RPPS que deverá abranger os servidores públicos titulares de cargos efetivos, os magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas e os membros do Ministério Público de todos os poderes, órgãos e entidades.

A mesma norma (Portaria MPS nº 402/2008) indica que, também, que cada ente deverá possuir somente uma "unidade gestora" no respectivo regime próprio de previdência.

Ocorre que, consoante mencionado, com bastante propriedade, no Parecer exarado

pelo Ministério Público do Contas, a determinação de existência de uma única unidade gestora do RPPS não implica em dizer que somente poderá existir uma "única unidade gestora executora ou contábil".

O comando contido no art. 40, §20 da CF/88, regulamentado pela Portaria MPS nº 402/2008, é no sentido de que poderá haver somente uma "entidade" ou "órgão" responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização dos recursos do RPPS, considerando que somente é possível a existência de um único RPPS em cada ente da Federação.

Todavia, conforme já dito acima, isso não implica em dizer que não seja possível, a depender da forma com qual foi legalmente formatado o RPPS, que dentro de sua estrutura contábil haja uma segregação dos recursos advindos de contribuições previdenciárias, inclusive separando-as em plano financeiro e previdenciário (conforme exemplificação contida no item 28 do IPC14), e de Taxa de Administração, considerando que aquelas estão vinculadas à concessão de benefícios, enquanto esta última serve para a manutenção e funcionamento do órgão gestor.

É o que se vê nos itens 28 e 29 do IP 14, a baixo transcritos:

28. De acordo com essas disposições, poderá haver casos em que o ente federativo, mantendo única entidade/órgão (unidade gestora) de RPPS, controle os recursos em questão por meio de figuras administrativas conhecidas, geralmente, por "unidade gestora executora – UGE ou contábil – UGC", de forma a segregar e controlar recursos de acordo com padrões que considere adequados a melhor gestão dos referidos recursos, a exemplo da constituição de uma UGE/UGC específica para o que se denomine como plano financeiro, plano previdenciário, gestão administrativa ou para o plano de benefícios dos militares. Segue um fluxograma como exemplo de possível estrutura do RPPS em um ente da Federação:

29. A definição de estrutura da unidade gestora do RPPS é relevante para a contabilidade, pois poderá gerar mudanças na escrituração de seus registros contábeis, a depender da composição de unidades gestoras executoras ou contábeis.

(Grifos adotados)

Consoante mencionado pelo MPC em seu Parecer, o IPC14 traz, a partir do item 217 e seguintes, várias regras acerca do tratamento contábil à ser aplicado à Taxa de Administração, as quais podem variar de acordo com o regramento jurídico estabelecido para o RPPS em questão, de modo que a contabilização deve ser feita com base na legislação de regência, à luz do caso concreto, todavia, sempre de modo a permitir a devida identificação, acompanhamento, fiscalização e rastreabilidade dos recursos, dadas a vinculação e as limitações estabelecidas para despesas de natureza administrativa.

VOTO

Destarte, por todo o acima exposto, apresento o voto para que o Pleno desta egrégia Corte de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, **DECIDA**:

I – **CONHECER** da consulta formulada pelo Sr. Adalberto Bandeira de Melo Neto, na condição de Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Maceió, uma vez que preenchidos os requisitos previstos no art. 1º, XV Lei Estadual nº 8.790/2022 – Lei Orgânica do TCE/AL art. 6º, X, "g" do Regimento Interno do TCE/AL;

II – **No mérito**, apresentar resposta à consulta nos seguintes termos:

As instruções de procedimentos contábeis da secretaria do tesouro nacional (IPC) são de observância facultativa trazendo diretrizes sobre a forma mais adequada de contabilização das situações específicas de que trata, em caráter orientador, devendo ser aplicadas juntamente com o (MCASP). Todavia, em caso de eventual conflito de norma O MCASP deve prevalecer em relação ao IPC, em razão de seu caráter obrigatório;

A forma de escrituração das receitas destinadas a despesas administrativas dos regimes próprios de previdência dependerá do modelo de estrutura da unidade gestora (se existentes ou não sub unidades executoras ou contábeis) e da forma de custeio estabelecida pelo ente, sendo obrigatória, em qualquer dos casos, a devida identificação que permita acompanhamento, fiscalização e rastreabilidade dos recursos, dadas a vinculação e as limitações estabelecidas para despesas de natureza administrativa;

III – **Publicar** a presente decisão para os fins de direito;

IV – Após a publicação, promover o arquivamento do feito.

Sala das Sessões do **PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió, 28 de março de 2023.

Conselheiro Presidente **FERNANDO RIBEIRO TOLEDO**

Conselheira **ROSA MARIA RIBEIRO DE ALBUQUERQUE – Relatora**

Conselheiro Vice-Presidente **OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS**

Conselheira **MARIA CLEIDE COSTA BEZERRA**

Conselheiro **RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE**

Conselheiro Substituto **ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU**

Conselheiro Substituto **SÉRGIO RICARDO MACIEL**

Conselheira Substituta **ANA RAQUEL RIBEIRO SAMPAIO CALHEIROS**

Procuradora do Ministério Público de Contas **STELLA DE BARROS LIMA MÉRO CAVALCANTE**

Ivanildo Luiz dos Santos

Responsável pela Resenha