

ACÓRDÃO TC-225/2017 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3890/2015
JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITIRAMA
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - ORDENADOR
RESPONSÁVEL - JAVAN DE OLIVEIRA SILVA

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2014 - 1)
CONTAS IRREGULARES - 2) MULTA - 3) MONITORAMENTO
SEGEX**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibitirama, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Sr. **Javan de Oliveira Silva**, Prefeito Municipal.

Em razão dos fatos narrados no Relatório Técnico nº 00110/2016-4 (fls. 37-49), na Instrução Técnica Inicial nº 383/2016-9 (fls. 48-49), determinei, através da Decisão Monocrática Preliminar – DECM nº 872/2016-4 (fls. 51-52), a citação do responsável para que apresentasse justificativas e alegações de defesas, em face indícios de irregularidades constantes dos itens 3.1.1 e 3.1.2 do sobredito relatório.

Devidamente citado, o gestor apresentou documentação que fora juntada às folhas 56-90.

Instada a se manifestar, a área técnica, através da Secretaria de Controle Externo de Contas, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 03228/2016-2 (fls. 95-105), opinou pela **irregularidade** das contas em apreço, em razão da **manutença da irregularidade inserta no item 3.2**, bem como pela expedição de **determinação**.

O Ministério Público Especial de Contas, através do Procurador, Dr. Luís Henrique Anastácio da Silva, nos termos do Parecer nº 2764/2016-1, (fls. 113-116), acompanhou parcialmente o posicionamento da área técnica, pugnando pela **manutença das irregularidades indicadas nos itens 3.1 e 3.2** da Instrução Técnica Conclusiva, bem como pela **aplicação de multa pecuniária**, pela expedição de **determinação** ao atual gestor e pelo **monitoramento** por parte da área técnica.

Assim, conforme regular distribuição vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado da 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

É o sucinto relatório.

VOTO

Da análise dos autos, verifico que a área técnica e o *Parquet* de Contas opinaram pela irregularidade das contas em apreço.

Assim, transcreve-se o posicionamento da Secretaria de Controle Externo de Contas, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 03228/2016-2 (fls. 95-105), *verbis*:

[...]

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A análise desta prestação de contas pautou-se na verificação dos elementos, bem como dos demonstrativos contábeis, os quais devem evidenciar a boa e regular aplicação e controle dos recursos públicos, nos termos do Regimento Interno desse Tribunal de Contas e das legislações pertinentes. Considerando que compete exclusivamente ao Auditor de Controle Externo, no âmbito da sua atuação em controle de recursos e bens públicos, elaborar relatórios de auditoria e instruções técnicas de apoio às decisões dos relatores e do Plenário do Tribunal de Contas, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei Complementar 622, **julgar IRREGULAR, com fundamento no art. 84, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, que a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Ibitirama (Contas de Gestão), de responsabilidade do Senhor Javan de Oliveira Silva, relativamente ao exercício de 2014, tendo em vista a irregularidade do item 3.2 desta Instrução Técnica Conclusiva.**

Por outro lado, considerando os termos do art. 87 da Lei Complementar 621/2012, **propõe-se ao Relator, que DETERMINE ao gestor, ou quem lhe suceda:**

a) O recolhimento imediato do débito de contribuição previdenciária apontado no item 3.2. – (g.n.).

Por seu turno, o douto representante do *Parquet* de Contas, acompanhou parcialmente o posicionamento da área técnica, opinando nos termos do Parecer nº 2764/2016-1, (fls. 113-116), *litteris*:

[...]

Pois bem. **Compulsando os autos, verifica-se que a Instrução Técnica Conclusiva, no que se refere à manutenção da irregularidade constante do item 3.2, é consentânea com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, independentemente de transcrição, passa a fazer parte integrante deste pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.**

Não obstante, com as devidas vênias, divergimos da proposta de afastamento da irregularidade constante do item 3.1 - Contribuições Patronais – Pagamento de contribuições patronais realizadas a menor ao Regime Geral, no valor de R\$ 323.425,85 (item 3.1.1 do RT 0110/2016-4).

Ora, quando não há pagamento tempestivo à previdência social, o responsável fomenta a ocorrência de autênticos “rombos” nas contas do INSS, incitando nítido prejuízo. Afinal, o sistema previdenciário fundamenta-se no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial – insculpido no caput do art. 201 da Constituição Federal –, que reflete a existência de reservas monetárias ou de investimentos, numerário ou aplicações suficientes para o adimplemento dos compromissos atuais e futuros previstos.

Assim, o gestor causa no administrador público do regime previdenciário uma falsa percepção da realidade para a elaboração das medidas necessárias à correção de desvios do sistema, o que pode causar prejuízos financeiros.

Tal alerta pode ser encontrado em trecho de trabalho publicado para a Coleção Previdência Social, Série Estudos; v.34, de autoria de Narlon Gutierre Nogueira, intitulado “O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado”, p. 187, a seguir transcrito:

[...] quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico. Assim sendo, “construir” o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica “desconstruir” modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.

As consequências desse desequilíbrio ainda não se fazem sentir de forma tão aguda no presente, especialmente para muitos Municípios cujos RPPS, embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos. No caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, além do desequilíbrio atuarial há o desequilíbrio financeiro, que requer aportes mensais para sua cobertura, porém este se apresenta em valores que podem ser suportados pelos recursos orçamentários dos Tesouros nacional, estaduais e municipais.

Porém, **se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa.**

O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores públicos.

Nesse ponto, cumpre destacar que, nos termos do princípio fundamental de contabilidade denominado “princípio da competência”, “as receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento” (artigo 9º da Resolução CFC nº 750/1993).

Depreende-se que o “princípio da competência” não está relacionado com pagamentos, mas com o reconhecimento das despesas incorridas em determinado período, razão pela qual o não recolhimento das contribuições devidas no momento adequado, ou seja, de forma intempestiva, é irregular.

Portanto, conquanto *a posteriori* o gestor recolha as contribuições, como ocorrido no caso em exame – em que o montante não recolhido, de R\$ 258.335,09, foi pago no exercício seguinte –, tal hipótese de maneira alguma elide ou atenua a conduta de não pagar contribuições previdenciárias. Muito pelo contrário: uma vez realizado o pagamento em atraso, comprova-se que o responsável não recolheu regularmente as contribuições previdenciárias devidas, atestando-se a conduta irregular.

Frise-se: o não pagamento das contribuições devidas no momento adequado é irregular.

Aliás, o Plenário dessa Egrégia Corte de Contas, nos autos dos Processos TC 2966/2013 e 3051/2014, que tratam das Prestações de Contas da Prefeitura de São Mateus referentes, respectivamente, aos exercícios de 2012 e 2013, conquanto tenha comprovado que em exercícios seguintes as contribuições devidas em 2012 e 2013, haviam sido quitadas, emitiu o Parecer Prévio TC-064/2015 e o Acórdão – Plenário 00939/2016-4, reconhecendo a irregularidade do ato. Senão vejamos trecho do Parecer Prévio TC-064/2015:

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS - EXERCÍCIO DE 2012 – 1) MANUTENÇÃO PARCIAL DAS IRREGULARIDADES – 2) PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA - 3) DETERMINAÇÕES – 4) ARQUIVAR.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2966/2013, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e cinco de agosto de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Manter as seguintes irregularidades:

1.1. Ausência de recolhimento de valores retidos de servidores, indicando apropriação indevida de recursos financeiros (ITEM 5.6 da ICC);

[...]

2. Recomendar à Câmara Municipal de São Mateus a aprovação com ressalvas das contas do Município de São Mateus, referentes ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Amadeu Boroto, com fundamento no art. 80, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012; [...]

Notadamente no Acórdão – Plenário 00939/2016-4, essa Corte reconheceu que tal conduta gera **dano ao erário**, tanto que determinou a instauração de tomada de contas especial. São inúmeros os julgados desse Tribunal nesse sentido.

Deveras, o atraso no recolhimento das parcelas devidas tem repercussão para o município em despesas indevidas e desnecessárias com juros e multas, o que representa prejuízo ao erário.

Esse raciocínio também se aplica a irregularidade mantida pela área técnica, pois refere-se à **Repasse a menor referente à contribuição do servidor ao Regime Geral no valor de R\$ 27.967,30.**

Nessa linha, o Tribunal de Contas Catarinense, no processo nº 02/03501551, Acórdão n. 1765/08, julgou irregulares as contas de gestão de Prefeito, além de imputar débito, nos termos adiante reproduzidos:

6.1. JULGAR IRREGULARES, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO, (...) E CONDENAR OS RESPONSÁVEIS A SEGUIR DISCRIMINADOS AO PAGAMENTO DE DÉBITOS DE SUA RESPONSABILIDADE, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovar, perante este Tribunal, O RECOLHIMENTO DO VALOR DO DÉBITO AOS COFRES DO MUNICÍPIO, ATUALIZADO MONETARIAMENTE E ACRESCIDO DOS JUROS LEGAIS (...) calculados a partir da data da ocorrência do fato gerador do débito (...).

6.1.2. De responsabilidade do Sr. *EDGAR SCHNEIDER*, ex-Prefeito Municipal de Meleiro, CPF nº 029.201.079-68 m as seguintes quantias:

6.1.2.1. R\$25.483,76 (VINTE E CINCO MIL QUATROCENTOS E OITENTA E TRÊS REAIS E SETENTA E SEIS CENTAVOS) REFERENTE A DESPESAS COM PAGAMENTO DE JUROS DECORRENTES DE ATRASO NO REPASSE DE VALORES AO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA, em descumprimento ao previsto no art. 4º e no § 1º do art. 12 da Lei (federal) n. 4.320/64 (item III-B.1.1 do Relatório DMU)

Posto isso, em razão da manutenção das irregularidades contidas nos itens 3.1 e 3.2, pugna o Ministério Público de Contas seja a presente prestação de contas julgada IRREGULAR, com fulcro no art. 84, III, “c” e “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012, aplicando-se multa pecuniária ao responsável, na forma dos artigos 87, IV, e 135, incisos I e II, do indigitado estatuto legal.

Requer, outrossim, seja determinado ao atual gestor que promova de imediato o levantamento e o recolhimento do montante de contribuições previdenciárias retidas ainda não recolhidas (item 3.2), adotando, em sequência, providências cabíveis com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos

derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições previdenciárias retidas (item 3.2) e contribuições patronais (item 3.1), informando ao Tribunal de Contas as providências e os resultados obtidos em prazo assinado pelo relator.

Nesse contexto, propugna:

- seja fixado prazo para que a Prefeitura de Ibitirama informe ao Tribunal de Contas as medidas administrativas adotadas com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições previdenciárias bem como o resultado alcançado.

- sejam os autos, posteriormente, remetidos à Área Técnica a fim de que se possa monitorar o cumprimento do Acórdão proferido, nos termos da Resolução TC nº 278, de 04 de novembro de 2014, que disciplina a verificação, por meio de monitoramento, do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCEES e dos resultados delas advindos. – (g.n.).

Assim sendo, verifico a existência de divergência parcial de posicionamentos entre a área técnica e o douto representante do *Parquet* de Contas.

Entretanto, cumpre a este Relator o enfrentamento de mérito dos indicativos de irregularidade tratado nos autos, à luz das demonstrações contábeis, das razões de defesa, bem como da legislação aplicável, a saber:

1. CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS (ITEM 3.1 DA ITC Nº 3228/2016-2).

O Subscritor da Instrução Técnica Conclusiva argumentou que “o valor efetivamente pago pela Unidade Gestora em 2014 foi de R\$ 1.596.021,67, conforme documentos acostados às fls. 67 a 76 dos autos, bem como arquivo – BALEXO enviado na Prestação de Contas, corroborando que o valor “a recolher” foi de R\$ 258.335,09”.

Argumentou, também, que “apurado o montante não recolhido, de R\$ 258.335,09, o defendente alega que o mesmo foi pago integralmente no início do exercício de 2015, enviando para tanto listagem de pagamentos/Bancos – INSS Patronal Inscritos em Restos a Pagar às fls. 77 a 81, dos autos. Constatase, através dessa listagem de pagamentos, que o pagamento do montante

devido ocorreu em sua maioria nos mês de janeiro/2015 e parte nos meses de março e abril/2015, demonstrando assim o recolhimento integral do valor devido”.

Desse modo, foi constatado pelo Subscritor, o recolhimento total do montante devido de contribuição previdenciária patronal do exercício de 2014.

Lado outro, o douto representante do *Parquet* de Contas divergiu do posicionamento da área técnica, arguindo, em síntese, que “quando não há pagamento tempestivo à previdência social, o responsável fomenta a ocorrência de autênticos “rombos” nas contas do INSS, incitando nítido prejuízo. Afinal, o sistema previdenciário fundamenta-se no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial – insculpido no caput do art. 201 da Constituição Federal – que reflete a existência de reservas monetárias ou de investimentos, numerário ou aplicações suficientes para o adimplemento dos compromissos atuais e futuros previstos”.

Argumenta, ainda, que o pagamento intempestivo, ou seja, “o atraso no recolhimento das parcelas devidas tem repercussão para o município em despesas indevidas e desnecessárias com juros e multas, o que representa prejuízo ao erário”.

Não obstante da manifestação do douto representante do *Parquet* de Contas, entendo que embora a intempestividade no recolhimento das parcelas devidas possa gerar correção monetária, aumentando os gastos públicos, **o gestor, na ocasião foi citado para se manifestar em face do Pagamento de contribuições patronais realizadas a menor ao INSS.**

Neste contexto, constato que a manifestação do douto representante do *Parquet* é plausível, porém, entendo que a mesma deva ser tratada em processo específico, que, inclusive, pode ser intentado pelo próprio Ministério Público Especial de Contas.

Desse modo, dirijo do entendimento do douto representante do *Parquet* de Contas, e adoto como razões de decidir o posicionamento da área técnica e **afasto a presente irregularidade.**

2. CONTRIBUIÇÕES RETIDAS DOS SERVIDORES (ITEM 3.2 DA ITC Nº 3228/2016-2).

O indicativo de irregularidade se refere ao repasse a menor, referente à contribuição do servidor ao Regime Geral no valor de R\$ 115.836,01.

Informa a área técnica que, embora a folha de pagamento tenha apontado valores bem próximos daquele que foi repassado, existia saldo de exercícios anteriores que elevou para R\$ 115.836,01 o valor repassado a menor ao INSS.

Conforme os valores constantes do DEMCSE 01 e 02 e DEMD fl. 01, verifica-se o seguinte:

- 1) Consta do DEM fl. 02, salário maternidade e salário família dedutíveis do INSS a pagar, nos totais de R\$ 75.723,00, R\$ 77.402,61 e R\$ 1.679,61;
- 2) Mensalmente foram pagos valores, menores que os devidos, que somaram no final de 2014, R\$ 41.028,73.
- 3) Os valores constantes do DEMCSE 01 e 02 não estão em conformidade com os do DEMD fl. 01, como demonstro:

DEMCSE 01 e 02 - 759.395,92	728.117,46
DEMDFL 01 764.163,38	731.511,46

Assim sendo, verifico que assiste razão a área técnica e ao douto representante do *Parquet* de Contas, haja vista o pagamento a menor que o devido, mensalmente, em 2014, bem como o pagamento de outubro e novembro/2013 em janeiro/2014, e saldo de 2013 a pagar, em janeiro/2014, referente ao saldo advindo de 2013, no valor de R\$ 7.222,28, conforme demonstrativo mensal de saldos anterior e atual, recolhimentos e pagamentos, e saldo do mês a pagar.

Desse modo, adoto como razões de decidir o posicionamento da área técnica e do douto representante do *Parquet* de Contas e **mantenho a presente irregularidade**, devendo ser expedida determinação com aplicação de multa ao agente responsável.

Por todo exposto, **divergindo** parcialmente do posicionamento do Ministério Público Especial de Contas e acompanho *in totum* o entendimento da área técnica, **VOTO** no sentido de que o Colegiado da 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas:

1. **AFASTE** pelas razões antes expendidas, o indicativo de irregularidade tratado no **item 1 desta decisão** (Item 3.1 da ITC nº 3228/2016-2).

2. JULGUE IRREGULAR a Prestação Anual de Contas, da Prefeitura Municipal de Ibitirama, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Sr. **Javan de Oliveira Silva**, Prefeito Municipal, em razão da **manutenção da irregularidade inserta no item 2 desta decisão** (Item 3.2 da ITC nº 3228/2016-2), pelas razões antes expendidas, aplicando-lhe **multa pecuniária** no valor de **R\$ 3.000,00** (três mil reais), na forma do 135, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

3. DETERMINE ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibitirama, a adoção de medidas com vistas ao recolhimento do débito de contribuição previdenciária apontado no item 2 desta decisão 3.2 (Item 3.2 da ITC nº 3228/2016-2).

VOTO, ainda, no sentido de que se dê ciência à Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX, a fim de que esta promova o monitoramento desta decisão na prestação de contas anual do respectivo jurisdicionado, na forma do artigo 2º, da Resolução TC nº 278/2014.

VOTO, por fim, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, em não havendo expediente recursal, sejam os presentes autos encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas para acompanhamento da decisão em razão da penalidade aplicada.

É como voto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos nos autos do Processo TC-3890/2015, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia oito de março de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva

1. Julgar **irregulares** a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibitirama, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Javan de Oliveira Silva, Prefeito Municipal, em razão da manutenção da irregularidade inserta no item 2 do voto do relator (Item 3.2 da ITC nº 3228/2016-2);
2. Aplicar penalidade de **multa pecuniária** no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), na forma do art. 135, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;
3. Dar ciência à **Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX**, para **monitoramento** desta decisão do voto proferido pelo relator, na prestação de contas anual do respectivo jurisdicionado, na forma do artigo 2º, da Resolução TC nº 278/2014.

Fica o responsável, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para julgamento o senhor conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, presidente, o senhor conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, relator, e o senhor conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, oito de março de 2017.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões