



Acórdão 00029/2020-4 - Plenário

Processos: 16634/2019-5, 07061/2017-1

Classificação: Embargos de Declaração

UG: IPVV - Instituto de Previdência de Vila Velha

Relator: João Luiz Cotta Lovatti

Interessado: RODNEY ROCHA MIRANDA, MAX FREITAS MAURO FILHO, SEVERINO ALVES DA SILVA FILHO, NEREIDA ALVES CHAGAS

Recorrente: IVAN CARLINI

Procuradores: LUCAS DE CARVALHO CAMATTA RANGEL (OAB: 27499-ES), LUIS RENATO DE ABREU ALVES (OAB: 21601-ES), MARCELO SOUZA NUNES (OAB: 9266-ES), NICOLLE BINO JUFFO RODRIGUES (OAB: 29739-ES)

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – CONHECER –
NEGAR PROVIMENTO – DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

O CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI:

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Ivan Carlini em face do Acórdão TC-1200/2019-1 – Plenário, proferido nos autos do processo TC 7061/2017-1, que trata de Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Vila Velha – IPVV, relativa ao exercício financeiro de 2016, no qual o Embargante foi condenado ao pagamento de multa individual no valor de R\$ 3.000,00, por inconsistências em dados para o estudo de avaliação atuarial, e que dispõe o seguinte:

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1 ACOLHER preliminar de ilegitimidade passiva de Severiano Alves da Silva Filho. Inexistência de parecer conclusivo emitido pelo controle interno (Item 4.1 do RT 118/2018-7).

1.2 ACOLHER as razões de justificativas e afastar a responsabilização dos responsáveis abaixo nominados, relativa ao exercício de 2016, nos seguintes itens do RT 118/2018-7:

2.1. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário, assim como da gestão administrativa do RPPS (item 3.1.2.1 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente.

2.2. Ausência de recolhimento de contribuições patronais e de servidor pela unidade gestora ao RPPS (Item 3.3.2.1.1 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente.

2.3. Ausência de lei/proposta legislativa para revisão de plano de amortização com objetivo de estabelecer o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência (Item 3.5.1.1 do RT 118/2018-7). **Responsáveis:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente e Rodney Rocha Miranda – Prefeito.

2.4. Inconsistências no estudo de avaliação atuarial (Item 3.5.3.1 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente.

2.5. Despesas administrativas do RPPS acima do limite legal (Item 3.6.1.1 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Sra. Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente.

2.6. Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis (Item 3.5.5.1 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente.

1.3 REJEITAR as razões de justificativas e manter as irregularidades abaixo descritas (nos seguintes itens do RT 118/2018-7):

3.1. Ausência de registro por competência das variações patrimoniais aumentativas decorrentes das contribuições previdenciárias (Item 3.2.1 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Sra. Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente.

3.2. Registro injustificado e sem previsão legal de recebimento de outras contribuições sociais (Item 3.2.2 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente

3.3 Estudo de avaliação atuarial elaborado com base em dados incompletos e inconsistentes gerando mensuração inadequada do

passivo atuarial (Item 3.5.3.2 do RT 118/2018-7). **Responsáveis:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente; Ivan Carlini – Presidente da Câmara Municipal e Rodney Rocha Miranda – Prefeito.

3.4. Contabilização de contribuição previdenciária para amortização do déficit atuarial acima do valor devido (Item 3.5.4.1 do RT 118/2018-7). **Responsável:** Nereida Alves Chagas – Diretora Presidente.

1.4 JULGAR IRREGULAR a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Vila Velha – IPVV, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade da Sra. **Nereida Alves Chagas**, Diretora Presidente do IPVV, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d” da LC nº 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno, **aplicando-lhe multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais)**, com fulcro no art. 135, I e II da Lei Complementar 621/2012.

1.5 REJEITAR justificativas e **APLICAR MULTA** individual a **Rodney Rocha Miranda**, Prefeito Municipal de Vila Velha e Ivan Carlini – Presidente da Câmara Municipal no **valor de R\$3.000,00 (três mil reais)** com fulcro no art. 135, II da Lei Complementar 621/2012, por inconsistências em dados para o estudo de avaliação atuarial, com infringência ao Art. 40 da Constituição Federal; art. 69 da LRF (princípio do equilíbrio financeiro e atuarial); art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; art. 13, § 1º, da Portaria MPS 403/2008, Princípio da Competência e Oportunidade e NBCT 16.5 e 16.10 (Resoluções CFC 1.132 e 1.137/2008).

1.6 DETERMINAR, nos termos do art. 329, § 7º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES):

6.1 - Ao atual Gestor do RPPS:

a) Para que até a próxima avaliação atuarial a ser enviada ao TCEES (fazendo constar das notas explicativas), adote providências visando a adequação da base de dados de seus servidores e beneficiários; bem como, solicite tal adequação ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal, com relação aos servidores de cada um desses Poderes; conforme determina o art. 40, inciso IV, da Portaria MF 464/2018 (Item 2.7 da ITC 2693/2019-9).

b) Para que na próxima PCA a ser enviada ao TCEES utilize corretamente as subfunções da classificação funcional, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do RPPS; conforme dispõe a Portaria MOG 42/1999 (Item 2.10 da ITC 2693/2019-9).

6.2 - Ao atual Prefeito Municipal e ao atual Presidente da Câmara Municipal:

a) Para que até a próxima avaliação atuarial a ser enviada pelo IPVV ao TCEES adote providências visando a adequação da base

de dados de seus servidores, conforme determina o artigo 40, inciso IV, da Portaria MF 464/2018 (Item 2.7 da ITC 2693/2019-9).

6.3 - À Secretaria Municipal de Controle e Transparência:

a) Para que na próxima PCA a ser enviada pelo IPVV ao TCEES realize o controle interno sobre as contas de gestão do RPPS, de forma preventiva (controle prévio, “a priori”) e sucessiva (controle concomitante), além de corretiva (controle subsequente, “a posteriori”), conforme dispõe o art. 74 da CRFB/1988; o art. 135, § 4º e o art. 137, inciso IV, do RITCEES (Resolução TC 261/2013); a Instrução Normativa TC 43/2017; e o art. 5º, inciso XXIII, da Lei Municipal nº 5.383/2012 (Item 2.11 da ITC 2693/2019-9).

1.7 RECOMENDAR, nos termos do art. 329, § 7º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), **ao atual Gestor do RPPS** que:

a) Na próxima PCA a ser encaminhada ao TCEES envie, em tempo hábil, a prestação de contas anual à Secretaria Municipal de Controle e Transparência, para que esta emita o relatório e o parecer conclusivo sobre as contas do regime próprio de previdência, conforme dispõe o art. 135, § 4º, e o art. 137, inciso IV, do RITCEES (Resolução TC 261/2013); a Instrução Normativa TC 43/2017; e o art. 172, incisos I e III, da Lei Complementar Municipal 22/2012. (Item 2.11 da ITC 2693/2019-9).

1.8 DAR CIÊNCIA do julgamento deste Tribunal de Contas aos interessados e à **Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Fazenda**.

Submetidos os autos a área técnica para instrução, em observância ao §5º, do artigo 411, do RITCEES, ante a possibilidade de a análise acarretar efeitos modificativos na decisão contrastada, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas opinou pelo Conhecimento dos presentes Embargos de Declaração e, no mérito, pelo seu Não Provitimento, para que seja mantido, em todos os seus termos, o Acórdão TC-1200/2019-1 – Plenário, ante a inexistência de omissão.

O Douto Ministério Público de Contas manifestou-se no mesmo sentido.

É o Relatório.

Analisando as condições de admissibilidade do recurso se tem presente a capacidade, o interesse e a legitimidade processual do embargante.

Quanto ao cabimento, constatou-se a possibilidade e adequação do instrumento utilizado à hipótese dos autos, tendo em vista o disposto no caput do artigo 167, da Lei Complementar nº 621/2012.

Com efeito, o art. 167, caput e §1º, da referida Lei Complementar estabelece que cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, devendo estes ser opostos por escrito pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em petição dirigida ao Relator com indicação do ponto obscuro, contraditório ou omissivo, dentro do prazo improrrogável de cinco dias, vedada a juntada de qualquer documento.

Observa-se ainda que a notificação do Acórdão TC 1200/2019-1 – Plenário, contra o qual se insurge o Embargante, foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 29/10/2019, considerando-se publicada no dia 30/10/2019, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único, da LC 621/2012 c/c o artigo 5º, do RITCEES, consoante informação prestada pela SGS no Despacho 57376/2019-1. Assim, considerando o disposto no artigo 411, §2º, do RITCEES, a interposição do presente recurso em 04/11/2019 o torna TEMPESTIVO.

Quanto ao mérito, o embargante aponta a existência de omissão na decisão proferida, por ausência de manifestação explícita sobre “*a aplicação ou não da matriz de responsabilidade*”, tendo em vista que a área técnica teria se posicionado pelo afastamento da sua responsabilidade, conforme os seguintes argumentos:

DO APONTAMENTO ASSACADO EM FACE DO EMBARGANTE

CONDUTA: Deixar de promover política de atualização da base de dados dos servidores municipais do Poder Legislativo, com o objetivo de subsidiar o estudo de avaliação atuarial do RPPS.

NEXO: Ao deixar de promover as medidas administrativas necessárias à atualização da base de dados dos servidores municipais do Poder Legislativo, com o objetivo de subsidiar o estudo de avaliação atuarial do RPPS, possibilitou a mensuração inadequada das alíquotas de custeio do plano de benefícios, prejudicando a apuração do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

CULPABILIDADE: Era exigível conduta diversa, pois compete ao presidente da Câmara Municipal a adoção de medidas para a atualização do banco de dados dos servidores municipais do Poder Legislativo, com o objetivo de proporcionar a correta mensuração do passivo atuarial do RPPS e de suas alíquotas de contribuição.

DO ACÓRDÃO ORA EMBARGADO

[cópia do Acórdão]

DA OMISSÃO EXISTENTE

Conforme consta do Acórdão ora embargado, o embargante foi condenado ao pagamento de MULTA no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) em razão de supostas inconsistências em dados para o estudo de avaliação atuarial.

[cópia da ITC 2693/2019]

Pois bem, conforme se percebe do trecho da ITC supracolacionado, que foi integralmente ratificada pelo Ministério Público de Contas, percebe-se que a área técnica traz importante ponderação para opinar pelo afastamento da responsabilidade do embargante, qual seja, **a ausência de qualquer cientificação por parte da gestora do RPPS ao embargante** acerca da necessidade de que fosse realizada a adequação da base de dados de seus servidores.

Tal posicionamento se baseia no fato de que a avaliação atuarial anual (DEMAAT) é um documento pertencente somente à prestação de contas anual dos ordenadores de despesas dos RPPS, logo, o ora embargante não tinha como ter conhecimento da existência da necessidade de adequação, a não ser que fosse cientificado.

Acontece Excelência, que no presente caso não há documentação (cópia de ofícios e/ou outros documentos), que comprove a entrada, na Câmara Municipal, de solicitação de adequação de possíveis inconsistências na base cadastral dos seus servidores, apontadas na avaliação atuarial anual (DEMAAT), ou seja, **o ora Embargante não tinha conhecimento dos fatos narrados nos presentes autos.**

Deste modo, rogando as mais respeitosas vênias a Vossa Excelência, **o Acórdão é omissivo quando,** ao contrariar a escorreita manifestação da área técnica, **não traz tese explícita acerca** de importante ponto que deve ser debatido no presente caso, a **aplicação ou não da matriz de responsabilidade.**

O presente caso envolve um tema que deve ser debatido, qual seja, a responsabilidade subjetiva e individualização da pena, notadamente, porque este Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo tem se manifestado segundo **critérios pertinentes ao nexo de causalidade entre a ação/omissão do agente e a irregularidade apontada.**

Neste contexto, merece destaque a posição que foi adotada em diversos votos, nos quais este Egrégio Tribunal consolidou entendimento de que **formação da vontade da Administração depende da atuação de vários agentes, INTEGRANTES DE UM ou DIFERENTES ÓRGÃOS ESTATAIS.** Essa atuação é feita por meio do processo administrativo, que é um

conjunto de atos jurídicos, inclusive atos particulares, necessários à manifestação da vontade estatal. **Tais atos, via de regra, não são praticados por um único agente, mas por vários agentes que atuam numa cadeia, numa relação de interdependência.**

Portanto, **uma decisão administrativa não depende, majoritariamente, da vontade única e exclusiva de um agente público.** Pelo contrário, as inúmeras decisões da Administração Pública, ainda que tenham o ato final expedido por um único agente, dependem do trabalho conjunto de inúmeros agentes que atuam por meio de um processo administrativo.

Nesse sentido, destaco diversos julgados deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, senão vejamos:

"Nexo de causalidade e comprovação de decisão consubstanciada em manifestações de outros agentes.

Versam os autos de Auditoria Ordinária na Prefeitura de Domingos Martins, referente ao exercício de 2008. Em relação à responsabilização do Prefeito, o relator esclareceu que em outras oportunidades se manifestou no sentido de "afastar a responsabilidade do gestor quando este está respaldado por manifestações e/ou orientações que tenham advindo da Comissão de Licitação, do Pregoeiro, do Assessor ou Procurador Jurídico ou até mesmo do Secretário da pasta correspondente". Em relação ao caso concreto entendeu que "o responsável não foi zeloso em sua defesa, não trazendo aos autos comprovação de que suas decisões foram substanciadas por tais manifestações, de modo a demonstrar a inexistência de um dos requisitos para apuração da sua responsabilidade subjetiva, qual seja, o nexo de causalidade entre a irregularidade apurada e a atuação do agente". Concluiu que "não houve instrução processual capaz de caracterizar a direta relação com as falhas analisadas, o que ensejaria o chamamento aos autos de demais envolvidos que estivesse praticado qualquer ato indutor da irregularidade" O Plenário, por maioria, converteu os autos em Tomadas de Contas Especiais e julgou irregulares as contas do Prefeito aplicando-lhe multa." (TCEES, Acórdão 307/2015, 1ª Câmara, TC 3474/2009, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 08/06/2015)

[grifo nosso]

[Responsabilidade. Gestor público. Nexo de causalidade. Impossibilidade de responsabilização objetiva]

ACÓRDÃO TC-1177/2014 - PLENÁRIO

Tratam os autos de auditoria ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Boa Esperança, referente ao exercício de 2008, cuja gestão foi de responsabilidade do senhor (...).

(...) ITENS 1.4, 1.8, 1.13 e 1.15 da ITC N° 3216/2013

Inexistência de designação de responsável pelo acompanhamento dos contratos (item 1.4 da ITC)

(...) Contabilização indevida de valores pagos pela substituição de servidores para serviços permanentes e contínuos da administração pública municipal (item 1.8 desta ITC)

(...) Formalização irregular de processos administrativos de despesas (item 1.13 da ITC)

(...) Realização de despesas sem prévio empenho (item 1.15 da ITC)

(...) Nos tópicos em tela, me reporto aos precedentes e doutrina sobre responsabilidade subjetiva, culpabilidade e erro escusável, da forma abaixo explicitada, uma vez que não vislumbro nas hipóteses em questão, a caracterização donexo de causalidade das irregularidades com a atuação do prefeito.

(...) **Neste contexto, merece destaque a posição que adotei em outros votos, nos quais consolidei o entendimento sobre a matéria = responsabilidade subjetiva e individualização da pena,** senão vejamos:

A formação da vontade da Administração depende da atuação de vários agentes, integrantes de um ou diferentes órgãos estatais. Essa atuação é feita por meio do processo administrativo, que é um conjunto de atos jurídicos, inclusive atos particulares, necessários à manifestação da vontade estatal. Tais atos, via de regra, não são praticados por um único agente, mas por vários agentes que atuam numa cadeia, numa relação de interdependência.

Portanto, uma decisão administrativa não depende, majoritariamente, da vontade única e exclusiva de um agente público. Pelo contrário, as inúmeras decisões da Administração Pública, ainda que tenham o ato final expedido por um único agente, dependem do trabalho conjunto de inúmeros agentes que atuam por meio de um processo administrativo.

Para Hely Lopes Meirelles⁶, o procedimento administrativo é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal.

O procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público. As operações intermediárias, à medida que se realizam sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a Administração e para o administrado.

(...) Nessa esteira, a Administração Pública realiza sua função executiva por meio de atos jurídicos que recebem a denominação especial de atos administrativos, onde o ato principal é o que encerra a manifestação de vontade final da Administração e o ato intermediário ou preparatório é o que concorre para a formação de um ato principal e final.

(...) Por vezes, na busca de imprimir maior celeridade ao julgamento, define-se a responsabilidade por critérios objetivos, como por exemplo, ser o agente detentor da carga patrimonial ou gestor do contrato.

Há muito tempo não se cogita, no âmbito dos tribunais, a imputação de responsabilidade objetiva. Sempre a condenação terá por causa a responsabilidade subjetiva dos agentes. Por isso, é necessário demonstrar o dolo ou culpa, pelo menos no sentido lato, para justificar a imputação de débito ou multa.⁹

A jurisprudência do STJ, por exemplo, rechaça a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 - que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente - e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário. (RECURSO ESPECIAL No 414.697-RO - 2002/0016729-5, Relator MINISTRO HERMAN BENJAMIN)

Neste contexto, não se pode exigir que autoridade máxima de um Órgão examine todos os atos praticados pelos seus subordinados e antecessores, em homenagem ao princípio da segregação de funções, sobretudo, quando existe responsabilidade direta de outros agentes públicos.

Nessa linha, ao expedir um ato, devem ser verificados pelos agentes superiores se os atos anteriores possuem os elementos formais, mas é impossível exigir-lhes que praticamente refaça-os todos, pois o agente, do ponto de vista da Administração Pública, deve partir do pressuposto de que os atos de seus antecessores que chegam para sua ratificação estão corretos. Desta forma, não vislumbro nas hipóteses em questão a caracterização do nexo de causalidade da irregularidade com a atuação da agente apontado como responsável, e, tendo em vista que esse aspecto subjetivo se mostra determinante para a aferição da culpabilidade e da sanção a ser aplicada, entendo prejudicada a responsabilização do agente nas irregularidades ora apontadas.

(...) Nessa linha de entendimento ganha relevo a culpabilidade, que é importante não apenas para determinar a existência da infração, uma vez que, sem ela, a infração inexistente, mas também para determinar a penalidade a ser aplicada. De fato, a penalidade deve ser proporcional à culpabilidade, ou seja, deve ser proporcional ao juízo de reprovação que se faz sobre a conduta contrária à norma.

(...) A sanção deve ser aplicada na medida da culpabilidade. A individualização da pena é pressuposto básico do direito sancionador e limite constitucional imposto ao Estado, no exercício de sua atividade punitiva (CR/88, art. 5º, XLVI). No âmbito deste Tribunal de Contas, é de relevo registrar que a individualização da sanção decorre não só da aplicação do princípio da culpabilidade como do próprio texto legal. O artigo 57, inciso I da Lei Complementar 621/2012 define claramente na fase instrutória, no primeiro contato deste órgão de controle com os indícios de irregularidade que "cabe ao Tribunal de Contas ou ao Relator definir a responsabilidade individual ou solidária pelo ato impugnado, inclusive do terceiro que, como contratante ou parte interessada, haja concorrido para o dano".

(...) As sanções previstas serão aplicadas de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato irregular, onde a decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais (artigos 131 e 132).

(...) Nessa esteira, na fixação da multa torna-se imperativo o enfrentamento, pelo Relator, das circunstâncias normativas do art. 388 do RITCEES, a saber:

- o grau de reprovabilidade da conduta do agente;
- a gravidade da falta;
- potencial de lesividade do ato para a Administração Pública.

Por todo o exposto, no caso concreto, concluo que diante da ausência da matriz de responsabilidade na instrução processual, resta prejudicada a missão deste Relator em permear as circunstâncias acima, fixar o quantum sancionatório adequado, dentro dos limites mínimo e máximo previstos na LC 621 c/c o RITCEES, o que ensejará a correta dosimetria da penalidade e, por conseguinte, a observância do princípio da individualização da pena como corolário do princípio da culpabilidade.

(...) Pelo exposto, afasto a responsabilidade do gestor pelas irregularidades presentes nos itens, 1.4, 1.6 (1.6.1, 1.6.2 e 1.6.3), 1.7, 1.8, 1.9, 1.10, 1.11.1 e 1.12, 1.13 e 1.15, sobretudo, pela instrução processual, que apontou a responsabilidade total desses atos, de forma insipiente, somente ao Prefeito. (TCEES, Processo: 7042/2009, Data da sessão: 09/12/2014, Relator: RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

"[...] Entendo que, o presente caso, envolve um tema principal que entendo deve ser debatido, qual seja, a responsabilidade subjetiva e individualização da pena, notadamente, porque em processos julgados neste Plenário proferi voto segundo **critérios pertinentes ao nexo de causalidade entre a ação/omissão do Ordenador de Despesas e a irregularidade apontada.**

Conforme se depreende do pacífico entendimento adotado por este Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, não se pode exigir que autoridade examine todos os atos praticados pelos seus subordinados e antecessores, em homenagem ao princípio da segregação de funções, sobretudo, quando existe responsabilidade direta de outros agentes públicos.

Outrossim, não se pode exigir a atuação de um agente público, se a sua atuação depende de provocação de outro agente público diretamente responsável, exatamente como se apresenta o caso em tela, eis que o ora Embargante não tinha conhecimento dos fatos narrados nos presentes autos, eis que a avaliação atuarial anual (DEMAAT) é um documento pertencente somente à prestação de contas anual dos ordenadores de despesas dos RPPS, logo, o ora embargante não tinha como ter conhecimento da existência da necessidade de adequação, a não ser que fosse cientificado, o que NÃO OCORREU.

Cumprir destacar ainda que mesmo que tivesse ocorrido a cientificação por parte do IPVV, o setor responsável por esses dados é o Recursos Humanos, logo, caberia ao respectivo setor realizar a adequação (se tivesse ocorrido notificação).

Sendo assim, mesmo que notificado, caberia ao Recursos Humanos a realização da adequação, o que reforça a necessidade de aplicação da matriz de responsabilidade no presente caso em tela.

Ante o exposto, no intuito de sanar a omissão existente no presente caso, data máxima vênia, cabe a Vossa Excelência se manifestar, trazendo tese explícita no intuito de esclarecer os seguintes pontos:

- 1) Diante das nuances apresentadas, o presente caso é passível de aplicação da matriz de responsabilidade?
- 2) É possível a imputação de responsabilidade objetiva ao embargante? Qual o entendimento da jurisprudência pátria sobre o tema?
- 3) Foram observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade?

Data máxima vênia, entendemos que **essas informações devem ficar claras no corpo do Acórdão ora embargado**, no intuito de que seja realizada a integral prestação jurisdicional.

Por fim, uma vez sanada a omissão existente, nos termos da ITC 2693/2019 e do parecer do Ministério Público de Contas, requer **sejam dados efeitos infringentes aos presentes embargos para aplicar a matriz de responsabilidade e, por conseguinte, afastar a responsabilidade do ora embargante**.

Por fim, requer o recebimento e provimento dos presentes embargos, com fulcro nas disposições contidas no art. 413 do Regimento Interno deste Egrégio TCEES, para o fim de afastar o vício indicado no v. acórdão ora embargado, aplicando-lhe Efeitos Infringentes para aplicar a matriz de responsabilidade e, por conseguinte, afastar a responsabilidade e a multa aplicada ao mesmo.

Com a devida vênia, não merece prosperar os embargos ora interpostos.

Isso porque, a leitura da íntegra do **Acórdão TC-1200/2019-1 – Plenário**, proferido nos autos do processo TC 7061/2017-1, que trata de Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Vila Velha – IPVV, relativa ao exercício financeiro de 2016, leva a conclusão diversa daquela apresentada nos embargos em questão.

No caso, examinando-se as razões recursais tecidas nos presentes Embargos verifica-se que, embora procurem inculcar a existência de omissão no referido Acórdão; visam,

em verdade, o reconhecimento da inexistência de culpa do ora Embargante no indicativo de irregularidade em que restou arrolado como responsável.

Em outras palavras, a decisão embargada não incorreu em omissões, revelando apenas o inconformismo do embargante quanto ao conteúdo da decisão e a tentativa de alterá-la por meio dessa espécie recursal, como descrito na Instrução Técnica de Recurso 311/2019-9, *in verbis*:

Sustenta o Embargante que não teria havido individualização da imputação relativa à conduta de *“deixar de promover política de atualização da base de dados dos servidores municipais do Poder Legislativo, com o objetivo de subsidiar o estudo de avaliação atuarial do RPPS”*, invocando, para tanto, jurisprudência desta Corte em que restou assentado o entendimento de que *“não se pode exigir que autoridade máxima de um Órgão examine todos os atos praticados pelos seus subordinados e antecessores, em homenagem ao princípio da segregação de funções”*.

Alega, ainda, que o Acórdão em apreço deveria ter apresentado *“tese específica”* sobre a responsabilização do Embargante, uma vez que distoou do entendimento consignado pela área técnica, encampado pelo Ministério Público de Contas.

Traz, ademais, uma série de argumentos sobre o mérito da irregularidade, nos quais invoca o afastamento da condenação imposta. Quanto a esse ponto, já destacamos que a revisitação das razões de decidir deste Tribunal, diante do inconformismo do Recorrente, não encontra guarida nos Embargos de Declaração. Para esse fim, o instrumento recursal adequado, no caso, seria o Pedido de Reexame.

Impende salientar, também, que, a despeito da inquestionável relevância do opinamento do Ilustre *Parquet*, bem como da área técnica desta Corte, não há vinculação do julgamento proferido pelo Colegiado às conclusões firmadas por aqueles signatários. Portanto, o não acolhimento, por si só, das proposições apresentadas pelo Ministério Público de Contas, ou na Instrução Técnica Conclusiva, não conduz, necessariamente, à ocorrência de **omissão** no ato decisório.

Da análise do Acórdão TC-1200/2019-1 – Plenário, verificamos que, embora divergisse das conclusões propostas na Instrução Técnica

Conclusiva 2693/2019-9, bem como no Parecer Ministerial 3597/2019-5, justificou a manutenção da responsabilidade do Sr. Ivan Carlini, Presidente da Câmara Municipal de Vila Velha no exercício de 2016, ora Embargante, ao asseverar que:

Prima facie, poder-se-ia concluir que somente a gestora pelo RPPS seria responsável pela higidez das informações cadastrais e por consequência somente ela deva ser responsabilizada pelas consequências da prática do ato omissivo.

Entretanto, o art. 13, da Portaria MPS 403/2008, remete ao ente federativo, isto é, ao Município, a obrigação como depositário da responsabilidade de adoção de medidas saneadoras exigidas, fixando como marco final de execução a próxima avaliação atuarial.

O Prefeito e o Presidente da Câmara, como chefes de Poder e administradores são responsáveis pelas informações cadastrais de recursos humanos a seu cargo, independente das exigências previstas para o cálculo atuarial, omissos em suas atribuições de orientar a administração na manutenção de banco de dados atualizado de seu pessoal, ineptos no entendimento da dinâmica que envolve o custeio do RPPS e irresponsáveis ao se escudarem na alegação do desconhecimento do problema fiscal vivenciado no RPPS como justificativa de sua inação (se isso fosse racionalmente possível), cometem grave infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira e operacional descritas no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da LRF (princípio do equilíbrio financeiro e atuarial); no art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998; no art. 13, § 1º, da Portaria MPS 403/2008 e no Princípio da Competência e Oportunidade e NBCT 16.5 e 16.10 (Resoluções CFC 1.132 e 1137/2008).

Ao regulamentar o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro, o Decreto 9.830/2019, estabelece os contornos e limites impostos à caracterização da responsabilidade do agente público, circunscritas ao modo de agir ou omitir com dolo, direto ou eventual, ou no cometimento de erro grosseiro, este conceituado como aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Como bem destacada na referida norma, tais disposições não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais e torna inescusável a conduta omissiva do exercente do poder hierárquico, caracterizada como culpa in vigilando quando decorrente de erro grosseiro ou dolo.

A omissão de ambos, Prefeito e Presidente da Câmara, torna-os partícipes do desequilíbrio atuarial do RPPS local por motivar inconsistências relevantes na apuração do déficit e levar a insegurança na fixação das alíquotas previdenciárias, potencializando os riscos fiscais decorrentes da explosiva questão previdenciária, trazendo-os ao alcance da competência

deste Tribunal por força do art. 1º, inciso XI da Lei Complementar 621/2012.

Definido os contornos da responsabilidade dos outros agentes, nada socorre a gestora do RPPS, Nereida Alves Chagas, em sua justificativa de que sua inação decorreu da necessidade de observância de prazo para realização de recenseamento previdenciário previsto na Lei Complementar Municipal 22/2012.

Sem fazer prova da data do último recenseamento e na ausência de qualquer outra medida administrativa suficiente a minorar as inconsistências sofridas no cálculo atuarial, a gestora não consegue se desvencilhar da responsabilidade sobre sua omissão neste relevante item das finanças municipal.

Desse modo, diante da constatação do fato, da identificação dos responsáveis, do nexos causal e da identificação de sua natureza gravosa, amolda-se à hipótese prevista no art. 84, inciso III da Lei Complementar 621/2012, sujeita a sanção pecuniária nos termos do art. 135, inciso II, da referida lei c/c o art. 389, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal a Nereida Alves Chagas, Diretora Presidente do Instituto; Ivan Carlini – Presidente da Câmara Municipal, e Rodney Rocha Miranda – Prefeito.

Ao julgar irregular a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Vila Velha, relativa ao exercício financeiro de 2016, na qual o Embargante teve suas justificativas rejeitadas e foi condenado ao pagamento de multa individual no valor de R\$ 3.000,00, por inconsistências em dados para o estudo de avaliação atuarial, o Plenário deste Tribunal o fez com fundamento no art. 135, II da Lei Complementar 621/2012, por ter o responsável afrontado ao disposto no art. 40 da CRFB/1988; art. 69 da LRF (princípio do equilíbrio financeiro e atuarial); art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; art. 13, § 1º, da Portaria MPS 403/2008, Princípio da Competência e Oportunidade e NBCT 16.5 e 16.10 (Resoluções CFC 1.132 e 1.137/2008).

Em outro dizer, este Tribunal apenas cumpriu o que está previsto em sua Lei Orgânica, haja visto que o artigo 135, inciso II da LC nº 621/2012 traz a seguinte redação, *in verbis*:

Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I – (...);

II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Por seu turno, o artigo 131 da Lei Complementar nº 621/2012 estabelece que “a multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato”, cuja determinação é replicada na Resolução TC nº 261/2013 ao prescrever que “a sanção será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o ato, na medida de sua participação (artigo 383).”

Em razão disso, fazendo coro à bem lançada análise do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas desse Tribunal resta claro que da simples leitura dos argumentos colacionados na referida decisão quanto à irregularidade igualmente atribuída ao Embargante, é possível constatar que não há que se falar em omissão sobre a confecção da matriz de responsabilidade.

No dizer daquele núcleo, as razões que conduziram à condenação do Embargante, bem como todos os elementos atinentes à responsabilização subjetiva, pilar sobre o qual se sustentam os julgamentos proferidos por este Tribunal, estão muito bem delineadas na presente instrução processual.

Assim, em que pese o inconformismo explicitado nos Embargos de Declaração opostos por IVAN CARLINI em face do Acórdão TC-1200/2019-1 – proferido pelo Plenário deste Tribunal nos autos do processo TC 7061/2017-1, é forçoso concluir que a responsabilidade atribuída ao mesmo na condição de Presidente da Câmara Municipal de Vila Velha no exercício financeiro de 2016, bem como, a sanção referente a multa que lhe foi aplicada, estão claramente dispostos no corpo do Acórdão supracitado e devem ser mantidos por esta Corte.

Logo, também não vislumbro omissão no Acórdão TC-1200/2019-1 – Plenário.

DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, Proponho VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI
Conselheiro Substituto

1. ACORDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Conhecer dos presentes Embargos de Declaração;

1.2. Quanto ao mérito, **negar provimento**, mantendo incólume o teor do Acórdão TC-1200/2019-1, proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo TC 7061/2017-1;

1.3. Dar **ciência** ao interessado.

1.4. Arquivar os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/01/2020 – 1ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheiro Substituto: João Luiz Cotta Lovatti (relator).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões