



Acórdão 00435/2021-9 - Plenário

Processos: 14382/2019-2, 03582/2018-7

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha

Relator: Domingos Augusto Taufner

Recorrente: LUCELIA PIM FERREIRA DA FONSECA

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO TC 0479/2019 – EXERCÍCIO 2017 - CONHECER – DAR PROVIMENTO – DETERMINAÇÕES – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sra. Lucélia Pim Ferreira da Fonseca (Prefeita Municipal de São Gabriel da Palha), em face do Acórdão TC-0479/2019, proferido nos autos do Processo TC 3582/2018, que julgou irregulares as contas sob responsabilidade da ora recorrente, relativas ao exercício de 2017

Autuada a petição de recurso mediante processo 14382/19, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas elaborou a Instrução Técnica de Recurso 283/2019-1, sugerindo o conhecimento do recurso e quanto ao mérito, opinou nos termos da seguinte conclusão:

IV - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante das razões fáticas e jurídicas delineadas na presente Instrução Técnica de Recurso opina-se:

Face à constatação da presença dos pressupostos recursais, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

Quanto ao mérito, após análise do conteúdo dos autos TC 14382/2019 e considerando-se as argumentações apresentadas no expediente recursal, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** quanto à reforma do **Acórdão TC-0479/2019 - Primeira Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha (TC 3582/2018), relativo ao exercício de 2017.

Face às análises procedidas na presente Instrução Técnica de Recurso, as quais evidenciaram a inexistência de elementos suficientes nos presentes autos para elidir a ocorrência apontada na exordial (RT 388/2018 – Processo TC 3582/2018), **considera-se mantida a seguinte irregularidade consignada no Acórdão TC-0479/2019 - Primeira Câmara:**

- **Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias do RGPS retidas de serviços de terceiros e ausência de movimentação em contas de consignação** (item 3.4.3 do RT 388/2018) - *Base Legal:* Artigos 40; 149, § 1º e 195, da Constituição da República Federativa do Brasil e Lei 8212/91.

Conclui-se, portanto, com fulcro no artigo 84, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, pelo opinamento de que sejam julgadas **IRREGULARES** as contas da senhora Lucélia Pim Ferreira da Fonseca, Prefeita Municipal de São Gabriel da Palha no exercício de 2017.

Na mesma esteira, opina-se pela **manutenção dos demais termos e determinações constantes do Acórdão atacado.**

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que se manifestou mediante Parecer 05561/2019-1, de lavra do Exmo. Luís Henrique Anastácio da Silva, anuindo integralmente a proposta contida na Instrução Técnica de Recurso 00283/2019.

Posteriormente, foi proferido o voto 06049/2019-1 e Decisão TC-3515/2019, em razão a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema 835 de Repercussão Geral, sobrestando o presente processo até ulterior definição dos

procedimentos a serem adotados pelos Tribunais de Contas para apreciação das Prestações de Contas sob a responsabilidade de Prefeitos Municipais.

Ato sequente, foi certificado nos autos, conforme Certidão 03126/2020-9, que em sua 25ª sessão ordinária de 2020, realizada em 15/09/2020, o Plenário desta Corte, na apreciação do Processo TC-04514/2020-4 (que trata de Ato Normativo - Decisão Plenária), proferiu a Decisão Plenária 00015/2020-4, a qual dispõe sobre as deliberações em que o Prefeito figura como ordenador de despesas, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Diante disso, os autos foram encaminhados ao gabinete deste relator, para conhecimento e prosseguimento.

É o relatório, passo a fundamentar.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Em análise, verifica-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade, tendo em vista que o recorrente é parte capaz, bem como possui legitimidade processual. No que tange a tempestividade, o recorrente interpôs recurso dentro do prazo estabelecido em lei, conforme prevê o artigo 164, LC 621/2012, e certificado no Despacho 37887/2019-1.

No que diz respeito ao cabimento, o art. 164, da LC 621/2012, discorre que o Recurso de Reconsideração é o instrumento cabível para a impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Assim, considerando que o presente expediente recursal foi interposto contra o acórdão que julgou o mérito de processo com natureza de prestação de contas, tem-se que o recurso apresentado é cabível.

Quanto à regularidade formal, há a necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na lei para o processamento do recurso interposto. No caso, verifica-se o seu atendimento, logo, cumprindo o disposto no art. 395, I, III, IV e V, do RITCEES.

Porém, não foi identificado a existência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer. Portanto, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, entendo pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração.

2.2 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

2.2.1 Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias do RGPS retidas de serviços de terceiros e ausência de movimentação em contas de consignação (item 3.4.3 do RT 388/2018) - *Base Legal*: Artigos 40; 149, § 1º e 195, da Constituição da República Federativa do Brasil e Lei 8212/91.

Segundo consta do Acórdão TC-0479/2019, proferido nos autos do Processo TC 3582/2018, foi identificado a ausência de recolhimento do INSS serviços de terceiros e a existência de contas de consignação que não apresentaram movimentação de baixa no exercício.

A recorrente apresenta as razões de recurso, alegando que a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, retidas de serviços de terceiros, correspondeu a saldos advindos, majoritariamente, de exercícios anteriores a 2017. Relativamente ao exercício em tela, a Recorrente aduziu que “todo valor retido foi devidamente recolhido e baixado”.

No que concerne à ausência de movimentação das contas de consignação, a Recorrente esclarece que, com exceção da conta contábil 218810401 – Depósitos e cauções, no valor de R\$ 36.173,85, e da conta contábil 218810108 – ISS, no valor de R\$ 14.882,86, todos os demais valores que constam na Tabela 19 – (Contas de Consignação) já deveriam ter sido baixados do sistema por ser indevido, posto que, depois de retidos, já foram destinados para o órgão competente (município, INSS e PREVCAIXA) e que a respectiva baixa se encontra atualmente processada no sistema.

Por fim, a Recorrente pugna pela aplicação do Princípio da Razoabilidade, fundamentando que não seria concebível que a Prefeita Municipal seja punida com a rejeição da prestação de contas de gestão, do exercício de 2017, de sua responsabilidade, motivada por fatos originados na gestão anterior (de seu antecessor).

A área técnica, após análise dos elementos do processo e das razões apresentadas no recurso, pondera que não foram acostados aos autos documentos comprobatórios de que os montantes apontados na Tabela 19 da exordial, referentes as contas de consignação, tenham sido destinados efetivamente aos órgãos competentes mencionados na petição recursal (Município, INSS e PREVCAIXA). Tão pouco foram apresentados documentos que comprovem que as respectivas baixas se encontram “atualmente processadas no sistema”, conforme alegado.

Acrescenta a equipe técnica, que em consulta aos autos da PCA relativa ao exercício subsequente (Processo TC 8798/2019), em trâmite nesta Corte de Contas, identificou-se que a Área Técnica deste Tribunal apontou a manutenção da situação irregular em comento, destacando a existência de contas do passivo financeiro sem movimentação, ou seja, com acumulação de saldos, em que pese estas apresentarem, em essência, característica de exigibilidade a curto prazo.

Por fim, o corpo técnico defende que embora tenham fatos geradores anteriores à gestão da Recorrente, as exigibilidades em análise são igualmente de responsabilidade da Prefeitura Municipal de São Gabriel Palha devendo ser pagas ou refinanciadas pelo Gestor Responsável, observados os prazos e condições estabelecidos pela legislação pertinente, opinando, assim, pela manutenção da irregularidade e não provimento ao recurso.

Pois bem.

Da análise da irregularidade em questão, tem-se que há dois pontos a serem apreciados, quais sejam: a) a ausência de movimentação nas contas de consignação e b) ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias do RGPS retidas de serviços de terceiros.

No que se refere a **ausência de movimentação nas contas de consignação**, a Recorrente aduz que, com exceção da conta contábil 218810401 – Depósitos e cauções, no valor de R\$ 36.173,85, e da conta contábil 218810108 – ISS, no valor de R\$ 14.882,86, todos os demais valores indicados na Tabela 19 – (Contas de Consignação) já estariam baixados do sistema por ser indevido, pois depois de retidos, já foram destinados para o órgão competente (município, INSS e PREVCAIXA).

A fim de verificar se, de fato, ocorreu o saneamento, foram analisadas as prestações de contas dos exercícios subsequentes, 2018 e 2019.

Da análise do processo TC 8798/2019, que trata da Prestação de Contas Anual de Ordenador, exercício 2018, embora a Área Técnica tenha apontado a manutenção da mesma irregularidade ora em análise, deve-se observar que as contas do passivo financeiro sem movimentação, ou seja, com acumulação de saldos indicadas naquele processo, não são as mesmas indicadas no presente processo. Assim, foi possível verificar no Demonstrativo da Dívida Flutuante (DEMDFL) do exercício de 2018, que as contas Consignação PREVICAIXA; Restituições; Consignação Prefeitura; Indenizações e Restituições; Outros valores restituíveis; Salário Família e Salário Maternidade e a conta Depósitos e Cauções tiveram seus saldos corrigidos naquele exercício.

Em relação a conta ISS, foi analisada a Prestação de Contas Anual de Ordenador do exercício 2019, TC 2995/2020, onde observou-se da análise do Demonstrativo da Dívida Flutuante (DEMDFL), que a conta ISS teve o respectivo saldo regularizado no exercício de 2019. Diante disso, entendo que as contas de consignação indicadas em 2017 como sem movimentação, foram corrigidas nos exercícios seguintes, restando assim saneado este ponto da irregularidade.

Concernente a **ausência de recolhimento do INSS serviços de terceiros**, é possível se constatar que, assim como alegado pela Gestora, os valores não recolhidos ao INSS decorrente de serviços de terceiros, **são originários de exercícios anteriores**.

Diante disso, é pertinente lembrar que é fato notório que nos anos de 2015 e 2016, o país enfrentou uma grave crise econômica, que impactou fortemente as contas públicas municipais.

A situação do município de São Gabriel da Palha, em 2016, realmente era de desequilíbrio financeiro, acrescida de outros fatores que agravavam a circunstância do momento, tanto que esta situação peculiar enfrentada por este ente, foi motivação para este Relator proferir voto vista no processo de prestação de contas de Prefeito, também do exercício de 2017, processo TC 3289/2018, onde foi levado em consideração a herança de déficit, bem como o fato de ser o primeiro ano da gestão.

A fim de manter a coerência de minhas decisões, faço a análise deste ponto da irregularidade, seguindo os mesmos moldes do voto vista mencionado.

Como já dito, os valores não recolhidos ao INSS decorrentes de serviços de terceiros, são originários de exercícios anteriores, o que pode ser observado através da Tabela 18, constante do Relatório Técnico 0388/2018, no processo TC 3582/2018. Vejamos:

Tabela 18: Conta 218810102 – INSS serviços de terceiros Em R\$ 1,00

Conta contábil	Saldo anterior	Retenções em 2017	Baixas em 2017	Saldo final
218810102 INSS serviços de terceiros	883.495,81	374.053,40	426.962,82	830.586,39
TOTAIS	883.495,81	374.053,40	426.962,82	830.586,39

Depreende-se da tabela acima, que o montante decorrente de saldo anterior era mais que o dobro das retenções realizadas em 2017. Além disso, o total de baixas ocorridas em 2017, foi superior ao total de retenções feitas em 2017, o que indica que além das baixas das retenções realizadas naquele exercício, também teve baixa de parte do saldo que advinha do exercício anterior, mas por ser este saldo remanescente muito elevado, no final do exercício permaneceu ainda um saldo de grande monta.

Nesse sentido, entendo que não é razoável exigir que a Gestora liquidasse integralmente o saldo advindo de exercício anteriores, em seu primeiro ano de

gestão, especialmente diante de uma difícil situação financeira enfrentada pelo ente, herdada de gestões passadas.

Nota-se que esta mesma irregularidade, foi apontada no processo do exercício anterior, TC 5692/2017, que trata de Prestação de Contas de Gestão, tendo aquele Gestor suas contas julgadas irregulares.

Além disso, a Prestação de Contas de Prefeito, processo TC 5693/2017, embora esteja pendente de julgamento, corrobora a situação financeira complicada deixada em 2016, uma vez que é apontada na Instrução Técnica Conclusiva 03322/2018, a irregularidade “Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas”, bem como a inobservância ao artigo 42 da LRF, culminando na irregularidade “Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento.”

A infringência ao art. 42 da LRF no exercício de 2016, indica, por si só, que o orçamento de 2017 do ente seria impactado por despesas assumidas pela gestão anterior, sem a devida disponibilidade financeira para cobri-las, agravando a situação de desequilíbrio já existente.

Além disso, há um agravante na situação do município de São Gabriel da Palha, que está interligado com a irregularidade em análise, que é uma herança de desequilíbrio financeiro e atuarial em seu regime próprio de previdência. Isso pode ser constatado a análise dos processos de prestação de contas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de São Gabriel da Palha, nos exercícios 2013 (3325/2014); 2014 (TC 5472/2015); 2015 (TC 10315/2016) e 2016 (6935/2017). Importante destacar que em todos os aludidos processos, é apontada a responsabilização do Chefe do Poder Executivo municipal da época, relacionando as irregularidades a seus atos de gestão, omissivos e comissivos.

Esta situação em específico, a meu sentir, é um forte agravante, especialmente por se tratar do primeiro ano de mandato da gestora.

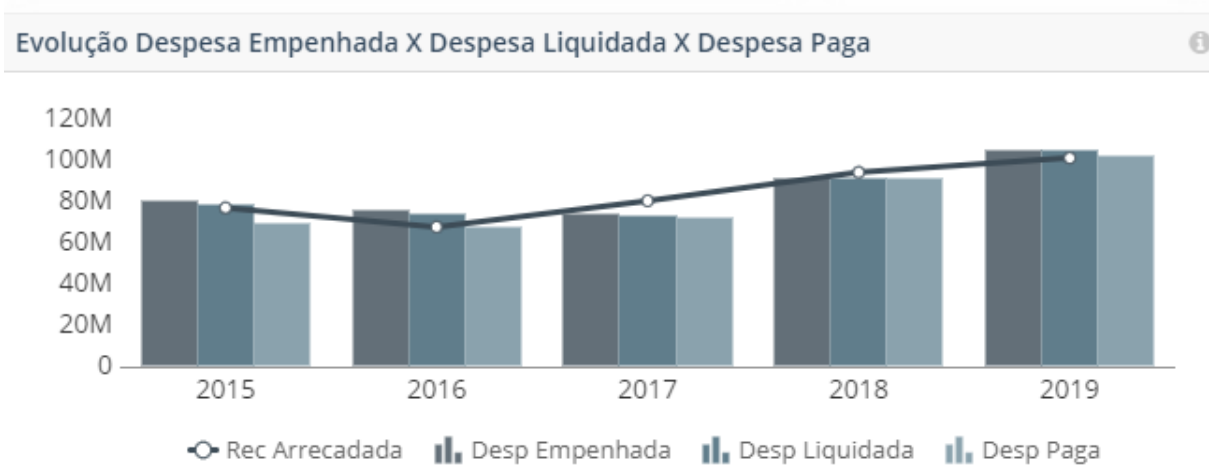
Levando em consideração estas circunstâncias, entendo que a presente irregularidade, deve ser avaliada observando o princípio da razoabilidade, avaliando

o esforço exercido pela gestora, diante da situação financeira crítica que foi herdada, e os resultados alcançados.

Sob esse mesmo viés da observância das circunstâncias fáticas na aplicação do direito, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB, preceitua no art. 22¹, que ao operador do direito competirá na aplicação das normas, considerar as dificuldades reais do gestor, sem prejuízo do direito dos administrados.

Nota-se, mais uma vez, a ciência jurídica voltada a uma aplicação da norma de forma razoável, privilegiando esse princípio geral do processo de origem Norte Americana, que obriga ao Estado em tudo que ele faz, inclusive, punir, a ser razoável e agir com bom senso e proporcionalidade, de forma que o cumprimento à previsão legal seja cogente, mas, sobretudo, as medidas exigidas pelo julgador sejam medidas possíveis. Não se pode exigir o impossível!

Nesse sentido, verifico da análise detida do processo, que a gestora tem envidado esforços para regularizar a questão, uma vez que em 2017, em relação ao INSS serviços de terceiros, efetuou baixa de valor superior ao que foi inscrito neste exercício, mesmo diante de uma situação financeira complexa. Também é possível notar que em 2017, a receita arrecadada foi maior em relação a 2016, contudo, as despesas em 2017 foram reduzidas em relação ao ano anterior, evidenciando empenho da gestora em conter despesas para alcance do equilíbrio financeiro, conforme se observa do quadro abaixo, extraído do sistema CidadES:



¹ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Desta feita, entendo que, ante a situação deixada pela gestão anterior, de déficits tanto no aspecto orçamentário e financeiro, como também no previdenciário, bem como o esforço realizado pela gestora, diante de um problema que não era possível de ser solucionado em seu primeiro ano de mandato, **deve ser afastada sua responsabilização pela presente irregularidade, bem como deixar de aplicar a multa pecuniária.**

Ante todo o exposto, **divergindo** do entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. ACÓRDÃO TC-435/2021 – PLENÁRIO

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 o presente Recurso de Reconsideração;

1.2. No mérito, dar **PROVIMENTO ao recurso**, reformando parcialmente o **Acórdão TC 0479/2019** quanto aos itens 1.1, 1.2, 1.3 e 1.5, nos seguintes termos:

1.2.1. ACOLHER as razões de justificativas da Sra Lucelia Pim Ferreira da Fonseca quanto irregularidade **“Ausência de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias do RGPS Retidas de Serviços de Terceiros e Ausência de Movimentação em Contas de Consignação”** (Item 3.4.3 do RT 388/2018)

1.2.2. DEIXAR DE APLICAR A SANÇÃO DE MULTA a Sr^a Lucelia Pim Ferreira da Fonseca, considerando o afastamento de sua responsabilidade, conforme fundamentado neste voto.

1.3. DETERMINAR, com fulcro no art. 207, inc. IV do RITCEES, ao atual gestor para que, sem prejuízo do monitoramento desta Corte de Contas, na próxima prestação de contas anual:

1.3.1. Indique por meio de notas explicativas, as medidas saneadoras adotadas para evidenciar os bens em almoxarifado ainda pendentes de levantamento e registro adequado, inclusive com a anuência da comissão designada para a realização do inventário anual de bens patrimoniais e em almoxarifado do município, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a IN 36/2016; (item 2.2 da ITC 00495/2019-9);

1.3.2. Sejam observados os parâmetros indicados nos Anexos da Instrução Normativa 43/2017, quando do envio da prestação de contas, a fim de evitar distorções nos demonstrativos gerados a partir sistema CidadES, concorrendo para que evidenciem a real situação da unidade gestora. (Item 2.1 da ITC 00495/2019-9);

1.3.3. Indique, na próxima prestação de contas anual, por meio de notas explicativas, as medidas saneadoras adotadas para evidenciar a real situação do saldo das consignações do município, em especial das contas “INSS Serviços de terceiros” e “ISS”, acompanhadas de documentos probantes observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade. (Item 2.4 da ITC 00495/2019-9).

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.5. Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que divergiu, acompanhando a área técnica.

3. Data da Sessão: 22/04/2021 - 19ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões