



Acórdão 00869/2021-9 - 2ª Câmara

Processo: 02295/2020-6

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2019

UG: SMC - Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Responsável: JUNIOR ALVES ELER RAMOS

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2019 –REJEITAR PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA - JULGAR IRREGULARES AS CONTAS DO SR. JUNIOR ALVES ELER RAMOS – DETERMINAR – RECOMENDAR - DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. DO RELATÓRIO:

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da **Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus**, referente ao **exercício de 2019**, sob a responsabilidade do **Sr. Junior Alves Eler Ramos**.

Com base no **Relatório Técnico nº 00493/2020-3** e na **Instrução Técnica Inicial nº 00306/2020-1**, foi proferida a **Decisão SEGEX nº 00394/2020-5**, por meio da qual o

Sr. Junior Alves Eler Ramos foi citado para justificar os seguintes indícios de irregularidades:

3.5.2.1 Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS);

3.5.2.2 Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS);

3.5.2.4 Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)

Devidamente citada (**Termo de Citação 00710/2020-9**), o Sr. Junior Alves Eler Ramos apresentou suas justificativas e documentos conforme arquivos **Defesa/Justificativa 00141/2021-6 e Peças Complementares 08192 a 08196/2021**.

Ato contínuo, após a análise das justificativas e dos documentos apresentados pela defesa, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva nº 00626/2021-5**, que opinou, em síntese, no seguinte sentido:

(...)

3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa a **Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus**, exercício de 2019, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/13 e alterações posteriores, de responsabilidade do **Sr. JUNIOR ALVES ELER RAMOS**.

Após análise das razões de justificativas apresentadas, vimos que não foram apresentados elementos suficientes para o afastamento das seguintes irregularidades:

2.2 Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) (Item 3.5.2.1 RT 493/2020)

Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS). (Item 3.5.2.2 RT 493/2020).

2.3 Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)) (Item 3.5.2.4 RT 493/2020).

Opina-se pelo julgamento **IRREGULAR** da prestação de Contas, do **Sr. Junior Alves Eler Ramos**, conforme dispõe o art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica) c/c art. 163, inciso IV, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261/2013.

Considerando a divergência apurada nos itens 2.2 e 2.3, acrescenta-se sugestão de **DETERMINAR** à Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus, na pessoa do Gestor atual ou aquele que o vier substituir:

- a instauração de procedimentos administrativos no Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus nos moldes da Instrução Normativa TC 32/2014 visando a apuração de pagamento de juro de mora e multa decorrente do pagamento/recolhimento de obrigações previdenciárias em atraso, bem como a responsabilização e o ressarcimento ao erário, considerando que tais despesas não atendem ao interesse público;
- providenciar as medidas administrativas cabíveis, necessárias para garantir a correta execução da despesa com obrigações patronais, pelo empenho prévio integral dos valores apresentados na folha de pessoal, garantindo o cumprimento do disposto no artigo 60 da lei 4.320/64.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 02708/2021-3** de lavra do Procurador Luciano Vieira aniu parcialmente o posicionamento da área técnica constante da **Instrução Técnica Conclusiva 00626/2021-5**, e pugnou pelo julgamento irregular das contas do responsável, bem como pela aplicação de multa e a expedição de determinações e recomendação, como segue:

3 – CONCLUSÃO

Posto isso, pugna o Ministério Público de Contas:

3.1 –seja a prestação de contas da Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus, exercício de 2019, sob a responsabilidade de Junior Alves Eler Ramos, julgada irregular, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/12;

3.2 – seja aplicada multa pecuniária a Junior Alves Eler Ramos, com espeque nos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos I, II e X, do indigitado estatuto legal;

3.3 – com fulcro no art. 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as determinações propostas pela Unidade Técnica às fls. 14 da ITC 00626/2021-5; e,

3.4 – nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/2012, seja expedida recomendação proposta pelo NCONTAS às fls. 18 do RT 00493/2020-3.

É o Relatório. Passo a fundamentar.

VOTO

2. FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

Da análise da defesa apresentada verifico que o responsável alegou ilegitimidade passiva, como segue:

É certo que o Município de São Mateus adotou modelo de administração desconcentrada com a vigência da Lei Municipal nº 1.192/2012, conferindo plenos poderes de gestão de suas respectivas pastas a todos os Secretários, sendo estes, pois, os próprios gestores e ordenadores de despesas.

Todavia também é incontestável que os artigos 19, 20 e 21 da Lei Municipal nº 1.192/2012 dispõem de forma expressa que mesmo após a desconcentração, é de exclusiva responsabilidade da Secretaria de Finanças **centralizar a emissão e as ordens de pagamentos dos empenhos autorizados pelos ordenadores de despesas, inclusive os fundos municipais:**

Art. 19. Com fulcro na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, a Secretaria Municipal de Finanças fixará as cotas e prazos de utilização dos recursos pelas Unidades orçamentárias.

(---)

§2º - **Fica o Secretário Municipal de Finanças encarregado da elaboração da prestação de contas unificada, bem como disponibilizar os dados aos ordenadores de despesa para controle e acompanhamento.**

Art. 20 — **A Secretaria Municipal de Finanças CENTRALIZARÁ A EMISSÃO E AS ORDENS DE PAGAMENTOS DOS EMPENHOS AUTORIZADOS PELOS ORDENADORES DE DESPESAS,** bem como será responsável pelo controle da emissão dos cheques de pagamento das despesas, que serão assinados em conjunto com os respectivos ordenadores, na forma do art. 208, IV desta Lei.

Desta feita, verifica-se que pela atual estrutura administrativa adotada pelo município de São Mateus, a execução contábil e financeira (emissão e ordens de pagamentos) e de inteira responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças, cabendo aos ordenadores de despesa tão somente autorizar os pagamentos dos salários com os devidos descontos legais, inclusive contribuições previdenciárias e fiscais, cuja autorização tem sido emitida sempre dentro do prazo legal.

Para realização de qualquer pagamento é certo que os gestores municipais dependem da transferência de valores e emissão de ordens de pagamento de exclusiva responsabilidade do Secretario de Finanças.

Quanto à ausência de responsabilidade dos Gestores de São Mateus acerca das divergências detectadas, assim já se manifestou este E. Tribunal de Contas, através do voto do Conselheiro Dr. Marco Antonio da Silva, nos autos do processo TC nº 4171/2018:

“Contudo, há que se observar no julgamento das contas, em análise, que a gestora não tem qualquer participação na ocorrência, uma vez que a contabilidade, assim como a folha de pagamento do Fundo por ela gerido, é realizado pela Prefeitura”.

Acionar o requerido **sem individualizar conduta ilícita comissiva ou omissiva implica responsabilização objetiva, sem amparo no ordenamento jurídico brasileiro.**

Cabe destacar o voto condutor do acórdão nº 961/2003 da 2ª Câmara do TCU, de autoria do Ministro Ubiratan Aguiar:

() 8. Ressalto que não é o fato, em si, de alguém ser um agente político que faz com ele esteja isento de qualquer responsabilidade por atos de execução. Entretanto, **para que essa responsabilidade possa ser imputada, há que se demonstrar que o agente contribuiu de alguma forma para as irregularidades, ou que tinha conhecimento dessas irregularidades, ou que houve alguma omissão grave de sua parte (...).** Diante disso, entendo que a responsabilidade do exprefeito deve, desde já, ser afastada em relação às supostas irregularidades que ensejaram a presente Tomada de Contas Especial, o que implica no acolhimento de suas alegações de defesa ” (sem marcações no original).

Na mesma linha, vale conferir os seguintes excertos, colhidos do sítio eletrônico do TCU (<http://portal12.tcu.gov.br/TCU>), in verbis:

“Em minha visão, a menos que haja prova de sua pessoal participação, não pode o ex-prefeito responder & irregularidades apontadas na presente Tomada de Contas Especial que digam respeito a atos de natureza meramente administrativa, de execução, tais como a condução de procedimentos licitatórios ou a sua dispensa a emissão de notas de empenho etc.” (...)

Dessa maneira, ainda que a execução dos serviços em questão tivesse apresentado irregularidades, há que se reconhecer a postura adotada pelo responsável com vistas a coibir a prática de atos de gestão irregular por parte dos Secretários Municipais. A meu ver, a edição do referido decreto afasta a hipótese de que tenha ocorrido alguma omissão de sua parte, ou mesmo dolo. 34. **Diante disso, entendo que a responsabilidade do ex-prefeito deve, desde já, ser afastada em relação às supostas irregularidades que ensejaram a presente Tomada de Contas Especial, o que implica no acolhimento de suas alegações**

da defesa (AC 2178-43/07-P Sessão: 17/10/07, Grupo: II, Classe: IV Relator: Ministro Augusto Nardes — Tomada e Prestação de Contas — Iniciativa Própria)”.

Assim há de se perguntar, como o requerido pode ser responsabilizado por pratica de atos de competência exclusiva de outro gestor?

Desta feita, não merece e nem deve ser responsabilizado **por divergências detectadas em atos que por Lei Municipal vigente são de exclusiva responsabilidade do Secretário Municipal de Finanças**, razão pela qual, requer seja acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam.

Assim se manifestou a área técnica no item 2.1 da ITC 00626/2021-5, abaixo transcrito:

Na inicial alegou-se ilegitimidade passiva, posto que o Município de São Mateus teria adotado modelo de administração desconcentrada com a vigência da Lei Municipal 1.192/2012 onde a emissão e as ordens de pagamentos dos empenhos autorizados pelos ordenadores de despesas seria responsabilidade da Secretaria de Finanças.

No entanto, cabe observar que nos artigos 20 e 21, a lei Municipal nº 1.192/2012 de desconcentração do Município de São Mateus, esclarece que somente caberá às Secretarias de Finanças e Administração a execução das atividades administrativas próprias de cada área, como por exemplo, elaboração da folha de pagamento e operacionalização dos pagamentos, não retirando assim, a condição de ordenador de despesa dos Secretários Municipais.

De acordo com a nossa análise, à Secretaria Municipal de Comunicação estão consignadas dotações orçamentárias. Muito embora haja alegações por ilegitimidade passiva, a gestão por meio dos demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, submetido ao TCEES para julgamento técnico, **caberá ao ordenador de despesas a responsabilidade pelo envio e pela fidedignidade dos dados e informações da prestação de contas**, conforme preceitua a Instrução Normativa TC 43,

de 5 de dezembro de 2017 (alteração feita pela Instrução Normativa TC 47/2018).

Portanto, entendemos que o Órgão não poderá se eximir da responsabilidade de encaminhar os demonstrativos da folha de pagamento, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, submetido ao TCEES para julgamento técnico sobre as contas dos ordenadores de despesas, conforme comandam normas deste Tribunal de Contas mesmo porque a sua jurisdição alcança qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome deles, assumam obrigação de natureza pecuniária (art. 5º, I, da Lei Complementar 621/2012 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo).

Ainda assim, segue a defendente alegando não haver amparo no ordenamento jurídico para sua responsabilização, entendendo que não tenha contribuído para a surgimento da irregularidade, baseando-se em decisões do TCU.

Há que se ponderar, contudo, que tais manifestações se deram em Tomada de Contas Especial, a exemplo do referido ACÓRDÃO 961/2003 - SEGUNDA CÂMARA, “instaurada em função de irregularidades ocorridas na execução do Convênio nº 249/94, firmado entre o Município de Barra/BA e a Fundação Nacional de Saúde, tendo como objetivo “estabelecer as bases para a descentralização das ações e serviços de saúde pública desenvolvidas atualmente pela FNS através da Unidade Mista de Barra e Postos de Saúde de Igarité e Ibiraba”.

Na ocasião, não ficou demonstrada a responsabilidade do ex-Prefeito, mas considera irregulares as contas do ex-gestor da Unidade Mista de Saúde, na medida em que lhe cabia a Prestação de Contas do referido convênio. Ou seja, não se trata de prestação de contas ordinária.

Note-se, aqui, mais uma vez, raciocínio alinhado à Lei Municipal 1.192/2012 que atribui aos ordenadores de despesas a responsabilidades

sobre os atos por eles praticados em decorrência da desconcentração administrativa.

Por fim, considera-se também a alegação de que:

Quanto à ausência de responsabilidade dos Gestores de São Mateus acerca das divergências detectadas, assim já se manifestou este E. Tribunal de Contas, através do voto do Conselheiro Dr. Marco Antonio da Silva, nos autos do processo TC nº4171/2018:

“Contudo, há que se observar no julgamento das contas em análise, que a gestora não tem qualquer participação na ocorrência, uma vez que a contabilidade, assim como a folha de Pagamento do Fundo porela gerido, é realizado pela Prefeitura”.

[...]

Com a devida vênia, como já evidenciado, ainda que tais demonstrativos sejam operacionalizados pela SEMFI e SEMAD, as despesas com a Folha de Pagamentos são autorizadas pelos Secretários de cada pasta, para serem realizados com verbas orçamentárias por eles administradas, bem como a Prestação de Contas submetida ao seu controle e acompanhamento.

Ademais, registre-se que o referido Acórdão foi objeto de Recurso de Reconsideração, interposto pelo Ministério Público de Contas - MPEC (Processo TC 20519/2019-8), tratando-se de julgamento sujeito a reforma.

Tudo isto posto, considerando-se o senhor Junior Alves Eler Ramos como efetivo Ordenador de despesa da Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus no exercício de 2019, logo, abrangido pelo disposto no artigo 70 da Constituição Federal.

No mesmo sentido se posicionou o Parquet de Contas, conforme disposto no item 1.1 do Parecer 02708/2021-3.

Pois bem, inicialmente, é importante destacar que, conforme bem discorrido pelo corpo técnico no item 2.1 da ITC 00626/2021-5, a Lei Municipal 1192/20212 é clara ao tornar os Secretários Municipais em ordenadores de despesas, cabendo a Secretaria de Finanças apenas a centralização da emissão de ordens de pagamentos dos empenhos autorizados pelos respectivos ordenadores. Sendo

assim, considerando a competência legal atribuída aos Secretários Municipais de ordenarem despesas, dentre elas o recolhimento das contribuições previdenciárias nos prazos legais, resta indissociável o reconhecimento da ilegitimidade passiva da responsável, acerca dos apontamentos analisados nos itens 2.2 e 2.3 daquela Instrução Técnica, motivo pelo qual acompanho o entendimento técnico e ministerial nesse sentido.

2.2. DO MÉRITO

Analisados os autos, verifico que a área técnica e o Ministério Público de Contas se manifestaram pela **irregularidade das contas do Sr. Junior Alves Eler Ramos**, na forma do artigo 84, III, da mesma Lei Complementar, **conforme os fundamentos expostos nos itens 2.2 e 2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 00626/2021-5, bem como no item 2 do Parecer 02708/20201-3.**

Diante disso passo agora a análise das irregularidades mantidas pelo corpo técnico e pelo Parquet de Contas.

2.2.1. Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) (Item 3.5.2.1 RT 493/2020).

Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991.

Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS). (Item 3.5.2.2 RT 493/2020 e item 2.2 da ITC 00626/021-5).

Base Normativa: artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991.

Transcrevo abaixo a análise efetuada no item 2.2 da ITC 00626/2021-5:

De acordo com os fatos narrados no Relatório Técnico constavam:

Tabela 16) Contribuições Previdenciárias – Patronal **Em R\$ 1,00**

Regime de Previdência	BALEXOD (PCM)			FOLRPP / FOLRGP Devido (D)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)			
Regime Próprio de Previdência Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Regime Geral de Previdência Social	28.458,54	28.458,54	28.458,54	43.197,59	65,88	65,88
Totais	28.458,54	28.458,54	28.458,54	43.197,59	65,88	65,88

Fonte: Processo TC 02295/2020-6 - Prestação de Contas Anual/2019

No que tange às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), verifica-se, das tabelas acima, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 65,88% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas. Cabe ressaltar que não há nota explicativa sobre o fato.

Os valores pagos pela unidade gestora, em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), no decorrer do exercício em análise, representaram 65,88% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas. Cabe ressaltar que não há nota explicativa sobre o fato abordado.

Diante do exposto, sugere-se a citação do responsável para apresentar justificativas sobre o não recolhimento das contribuições e, caso seja constatado a ausência de recolhimento de contribuição previdenciária ao RGPS, que se providencie o recolhimento bem como apuração de responsabilidades pelo pagamento de multas e juros, bem como ressarcimento de tais valores na forma prevista na IN TC nº 32/2014, tendo em vista que tais valores não atendem ao interesse público

Segundo a Defesa/Justificativa 00141/2021:

Questiona-se divergência nas contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), sendo que no exercício 2019 os valores registrados e pagos representam 65,88% dos valores devidos.

Inicialmente, necessita-se esclarecer que o Município de São Mateus possui Lei de Desconcentração, ficando a Secretaria Municipal de Administração, através do Setor de Recursos Humanos, responsáveis pela abertura de processo administrativo para pagamento das obrigações previdenciárias junto ao INSS.

O Setor de Contabilidade realiza as liquidações, conforme solicitação (processo administrativo) elaborado pelo Setor de Recursos Humanos, necessitando chegar ao setor dentro do mês de competência.

Porém, as solicitações de liquidações referente aos meses de Novembro, Dezembro e 13º salário, somente chegaram ao Setor Contabil em janeiro de 2020. Momento em que o Setor Contabil realizou as liquidações, colocando a conta corrente do mês de competência da despesa.

Neste cenário, foi liquidado e pago o valor de **R\$ 30.313,98 de obrigações patronais referente ao exercício de 2019**, sendo que **R\$ 20.786,90 foram liquidadas e pagas dentro do exercício de 2019 e R\$ 9.527,08 em 2020**, conforme "Listagem de Liquidações" - **ANEXO I**, onde observa-se na coluna "Vlr Pago" que todas as despesas da competência 2019 foram devidamente quitadas, devidamente demonstrado na conciliação abaixo:

TABELA DE CONCILIAÇÃO - OBRIGAÇÕES PATRONAIS - 2019									
REGIME DE PREVIDÊNCIA	EMPENHADO		LIQUIDADO		LIQUIDADO		VALORES DAS GPS ELABORADAS PELO RH (G)	% REGISTRADO (H=C+D/G*100)	% PAGO (I=E+F/G*100)
	2019 (A)	2020 (B)	2019 (C)	2020 (D)	2019 (E)	2020 (F)			
RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0
RGPS	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	30.313,98	100	100
TOTAIS	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	30.313,98	100	100

OBS.:

1 - os valores informados na coluna "VALORES DAS GPS ELABORADAS PELO RH (G)" foram levantados nos processos administrativos de pedidos mensais de pagamento de INSS, conforme solicitado pela Secretaria Municipal de Administração, através do Setor de Recursos Humanos;

2 - Não considerou-se a coluna "FOLRPP / FOLRGP da tabela 16 do Relatório Técnico 00506/2020-7, por entender que não consta os valores corretos, conforme pedidos mensais

No quadro acima, percebe-se que foram registrados e pagos 100% das obrigações patronais, conforme solicitação realizada pelo Setor de Recursos Humanos mensalmente.

Fica comprovado também que o valor de R\$ 43.197,59 informado no arquivo FOLRGP não contém os valores consolidados dos pedidos mensais (constante em processos administrativos) GPS (ANEXO II), devendo as informações fornecidas pelo setor de contabilidade ter maior grau de relevância para análise do item, tendo em vista que a contabilidade reconhece os lançamentos mensalmente, nos quais são enviados ao sistema CidadES, enquanto que o arquivo FOLRGP somente é gerado no final de cada exercício, tornando-se peça fácil de conter equívocos.

A defesa alega que, em função da Lei de Desconcentração do Município, cabe a Secretaria Municipal de Administração, a abertura de processo

administrativo para pagamento das obrigações junto ao INSS, que deverá chegar ao Setor de Contabilidade no mês de competência, para a realização das liquidações.

No entanto a documentação referente aos meses de novembro, dezembro e 13º salários, teria sido enviada à contabilidade somente em janeiro do exercício subsequente e, por isso, teria sido providenciados os registros contábeis, em contas correntes identificando os meses de competência.

Cabe notar que não foram anexados aos autos documentos comprovando o encaminhamento das solicitações de liquidação das folhas de pagamento de novembro dezembro e 13º salário, no mês de janeiro de 2020. Porém, mesmo considerando-se verdadeira esta afirmação, entende-se que a responsabilidade pela agilidade dos procedimentos e do ordenador de despesa da pasta, conforme já analisado no item “2.1 Da ilegitimidade passiva”.

Na sequência a defesa informa que o montante de R\$ 20.786,90, referente ao período de janeiro a outubro de 2019, foi reconhecido pela contabilidade nos meses de competência e que, R\$ 9.527,08 referente a novembro, dezembro e 13º salários foram, empenhados, liquidados e pagos somente no exercício seguinte.

Por fim, o responsável defende que os valores constantes do resumo da folha de pagamentos (015 - Prestação de Contas Anual 05462/2020) de 2019 estariam divergentes devido a erro na elaboração do FOLRGP, visto que, segundo ele, tais valores divergem daqueles apresentados no processo de pagamento, utilizado para os registros contábeis.

Por fim, acreditando de fato haver incorreção no valor do FOLRGP de R\$ 43.197,59 reafirma o defendente que o valor real de R\$ 30.313,98 seria o apresentado no processo mensal de pagamento das despesas com pessoal, “tendo em vista que a contabilidade reconhece os lançamentos mensalmente nos quais são enviados ao sistema idades”.

Dessa forma o citado apresenta a listagem de liquidações (52 - Peça Complementar 08192/2021), apresentando o valor por ele defendido como correto para análise, em substituição ao valor da FOLRGP, encaminha ainda as GUIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL· GPS mensais (53 - Peça

Complementar 08193/2021), comprovando o valor da listagem das liquidações. No entanto, não se identificam explicações sobre os valores divergentes totais e das divergências mensais, verificadas nos documentos encaminhados.

De toda forma, verifica-se que o valor de R\$ 9.527,08, apresentado pela defesa na tabela de conciliação – obrigações patronais - 2019, foi liquidado somente nos dias 08, 13 e 14/01/2019, conforme anexo enviado pelo gestor (52 - Peça Complementar 08192/2021). Enquanto o valor pago no mesmo documento foi de R\$ 9.447,74

Dessa forma, considerando prazo máximo para pagamento ao INSS do dia 20 de cada mês subsequente ao de competência, conclui-se que, pelo menos sobre o valor referente a novembro, tenham incidido juros de mora e demais encargos que podem ter trazido perdas ao Município.

Por fim, cabe notar que, além das liquidações e dos pagamentos da competência novembro, dezembro e 13º salário de 2019, terem sido realizados somente em 2020, de acordo com a defesa, os empenhos das despesas das mesmas competências também foram realizados somente no exercício subsequente, conforme verificado na coluna EMPENHADO da tabela de conciliação trazida pelo citado:

TABELA DE CONCILIAÇÃO - OBRIGAÇÕES PATRONAIS - 2019									
REGIME DE PREVIDÊNCIA	EMPENHADO		LIQUIDADO		LIQUIDADO		VALORES DAS GPS ELABORADAS PELO RH (G)	% REGISTADO (H=C+D/G*100)	% PAG O (I=E+F/G*100)
	2019 (A)	2020 (B)	2019 (C)	2020 (D)	2019 (E)	2020 (F)			
RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0
RGPS	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	30.313,98	100	100
TOTAIS	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	20.786,90	9.527,08	30.313,98	100	100
OBS.:									
1 - os valores informados na coluna "VALORES DAS GPS ELABORADAS PELO RH (G)" foram levantados nos processos administrativos de pedidos mensais de pagamento de INSS, conforme solicitado pela Secretaria Municipal de Administração, através do Setor de Recursos Humanos;									
2 - Não considerou-se a coluna "FOLRPP / FOLRGP da tabela 16 do Relatório Técnico 00506/2020-7, por entender que não consta os valores corretos, conforme pedidos mensais									

Conforme o responsável demonstra na tabela acima, o valor total empenhado no exercício de 2019, foi de R\$ 20.786,90. Ou seja, não foram empenhados os valores totais apresentados na folha de pessoal do regime geral, que fora de R\$ 43.197,59 (015 - Prestação de Contas Anual 05462/2020), nem mesmo o valor de R\$ 30.313,98, indicado pelo gestor

como o valor correto a ser considerado nos cálculos, tendo sido identificado, em relação a este último, o valor divergente de R\$ 9.527,08, não empenhados com obrigações patronais referente as folhas de pessoal de 2019.

A situação exposta acima caracteriza, de forma clara, realização de despesa sem prévio empenho, em desalinho com o mandamento do artigo 60 da Lei 4.320/1964:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Assim, no mínimo, deveria ter sido realizado o empenho das obrigações patronais nos termos do parágrafo 2º do artigo 60 da lei acima citada, pela estimativa de gastos anuais.

Diante de todo o exposto, **opina-se pela manutenção das irregularidades** e, ainda sobre o mesmo tema, sugere-se **DETERMINAR** ao gestor atual ou aquele que o vier substituir:

1. a instauração de procedimentos administrativos nos moldes da Instrução Normativa TC 32/2014 visando a apuração de pagamento de juro de mora e multa decorrente do pagamento/recolhimento de obrigações previdenciárias em atraso, bem como a responsabilização e o ressarcimento ao erário, considerando que tais despesas não atendem ao interesse público;
2. providenciar as medidas administrativas cabíveis, necessárias para garantir a correta execução da despesa com obrigações patronais, pelo empenho prévio integral dos valores apresentados na folha de pessoal, garantindo o cumprimento do disposto no artigo 60 da lei 4.320/64.

Pois bem, inicialmente é importante destacar que **a liquidação/retenção e o pagamento/recolhimento das obrigações previdenciárias devem ser feitas com base nos valores evidenciados em folha de pagamento, visto que esse é o documento hábil a fim de embasar os registros contábeis.**

Dito isto, e da análise dos autos verifico que a tabela 16 do RT 00493/2020 demonstra que, enquanto a Folha de Pagamento evidencia contribuições patronais devidas ao RGPS no valor de R\$ 43.197,59, a contabilidade empenhou, liquidou e pagou apenas R\$ 28.458,43, ou seja, fora liquidado e pago apenas 65,88% dos valores evidenciados na folha de pagamento.

O gestor alega que a contabilidade realiza as liquidações e os pagamento com base nas informações enviadas pelo Recursos Humanos. Afirma ainda que os valores constantes no resumo da folha de pagamento enviado junto com a PCA estão divergentes devido a erro na elaboração do arquivo. Por fim defende que o valor correto seria R\$ 30.313,98 e afirma que deste montante, o total de R\$ 20.786, 90 fora liquidado e pago no exercício e o restante, R\$ 9.527,08, saldo este referente aos meses de novembro, dezembro e 13º salário, teria sido pago em janeiro de 2020.

Dito isto, verifico que **o responsável não apresentou o resumo anual da folha de pagamento, gerado pelo Recursos Humanos, sendo este o documento hábil para embasar os lançamentos contábeis efetuados, a fim de comprovar que o saldo evidenciado no arquivo anterior está errado (R\$ 43.197,59), como também para ratificar seus argumentos de que o valor correto seria R\$ 30.313,98.**

Além disso, conforme bem apontado pelo corpo técnico, tendo como base as informações apresentadas pelo responsável, de que o valor devido seria de R\$ 30.313,98, constata-se que deste total, o saldo de R\$ 9.527,08 não fora empenhado no exercício de 2019, o que caracteriza realização de despesa sem prévio empenho, prática essa vedada pela Lei 4320/1964, em seu artigo 60.

Pelo exposto, **considerando que os argumentos apresentados pela defesa não foram suficientes para comprovar que a Secretaria efetuou a liquidação e o recolhimento da totalidade das obrigações patronais devidas no exercício,**

acompanho o entendimento técnico e ministerial e mantenho o presente indicativo de irregularidade, no entanto dirijo do entendimento ministerial com relação a aplicação de multa ao responsável uma vez que não vislumbro má-fé em sua conduta, além da baixa materialidade dos valores envolvidos.

Por derradeiro, ressalto ainda que **as presentes irregularidades também foram apontadas quando da análise da PCA do exercício anterior, 2018, processo TC 12635/2019-2, conforme relatado nos itens 3.4.2.1 e 3.4.2.2 do RT 00766/2019-1, ocasião em que a área técnica entendeu, com base no art. 12-A, inciso I da Resolução TC 320/2018, por não citar o responsável para apresentar justificativas, tendo em vista que as distorções eram inferiores a 5000 VRTE, mas sim recomendar ao responsável que adotasse as medidas necessárias a fim de corrigir as divergências apontadas, todavia, conforme pode-se concluir os ajustes não foram feitos tanto é que as irregularidades se repetem neste exercício.**

Por oportuno, acompanho também a sugestão proposta pela equipe técnica de **determinar** ao atual gestor, ou quem o vier a substituir:

1. a instauração de procedimentos administrativos nos moldes da Instrução Normativa TC 32/2014 visando a apuração de pagamento de juro de mora e multa decorrente do pagamento/recolhimento de obrigações previdenciárias em atraso, bem como a responsabilização e o ressarcimento ao erário, considerando que tais despesas não atendem ao interesse público;
2. providenciar as medidas administrativas cabíveis, necessárias para garantir a correta execução da despesa com obrigações patronais, pelo empenho prévio integral dos valores apresentados na folha de pessoal, garantindo o cumprimento do disposto no artigo 60 da lei 4.320/64.

2.2.2. Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)) (Item 3.5.2.4 RT 493/2020).

Base Normativa: artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991.

Transcrevo abaixo a análise efetuada no item 2.2 da ITC 00626/2021-5:

De acordo com os fatos narrados no Relatório Técnico constavam:

Os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), no decorrer do exercício em análise, representaram 75,90% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas. Cabe ressaltar a ausência de nota explicativa sobre o fato abordado.

Diante do exposto, sugere-se a citação do responsável para apresentar justificativas sobre o não recolhimento das contribuições e, caso seja constatado a ausência de recolhimento de contribuição previdenciária ao RGPS, que se providencie o recolhimento bem como apuração de responsabilidades pelo pagamento de multas e juros, bem como ressarcimento de tais valores na forma prevista na IN TC nº 32/2014, tendo em vista que tais valores não atendem ao interesse público.

Segundo a Defesa/Justificativa 00141/2021:

Questiona-se que os valores recolhidos referente as contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), no decorrer do exercício de 2019 representam 75,90% dos valores devidos.

Através da tabela 17) do Relatório Técnico 493/2020-3 percebe-se eu que o Setor Contabil reconheceu integralmente todos os descontos de INSS DE SERVIDORES, conforme valores apresentados pelo Setor de Recursos Humanos (FOLRGP); No entanto o pagamento das obrigações patronais referente aos meses de Novembro, Dezembro e 13º Salario foram quitadas em janeiro de 2020, conforme "Listagem de Pagamentos/Banco" - ANEXO III, devidamente demonstrado na conciliação abaixo:

TABELA DE CONCILIAÇÃO - SERVIDOR 2019							
REGIME DE PREVIDÊNCIA	INSCRIÇÃO (A)	BAIXAS PAGO EM 2019 (B)	BAIXAS PAGO EM 2020 (C)	TOTAL PAGO EM 2019 E 2020 (D)= (B+C)	FOLHA DE PAGAMENTO (E)	% REGISTRO (A/E*100)	% PAGO EM 2019 E 2020 (D/E*100)
Regime Próprio de Previdência Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Regime Geral de Previdência Social	16.731,92	12.700,49	3.901,69	16.602,18	16.731,92	100,00	99,24
TOTAIS	16.731,92	12.700,49	3.901,69	16.602,18	16.731,92	100,00	99,24

A diferença constante no percentual pago x o valor registrado, apresentada no quadro acima, trata-se da inscrição em duplicidade referente aos descontos de INSS sobre férias, tendo em vista que os mesmos eram reconhecidos no momento da liquidação da folha de férias e também eram reconhecidos na liquidação da folha geral do mês, pois o Setor de Recursos Humanos não excluía dos resumos os descontos realizados na folha de férias, fazendo com que o desconto fosse contabilizado em duplicidade, por este motivo não foi realizado o pagamento, pois o mesmo não era devido (Relatório Setor de Recursos Humanos — ANEXO IV). Este equívoco comprometeu ainda, as informações fornecidas pelo setor de recursos humanos através do arquivo FOLRGP, pois o mesmo foi gerado duplicando o mesmo desconto. Neste cenário, foi realizado o pagamento integral do INSS retido dos servidores referente ao exercício de 2019, sendo quitado em 2019 e 2020, devido dificuldades financeiras que o Município sofreu no final do exercício de 2019.

Salienta-se que já foi acertado junto ao Setor de Recursos Humanos para o exercício corrente e o Setor Contábil realizou as movimentações de ajustes para os exercícios seguintes. Para comprovar que o Município de São Mateus-ES, vem mantendo o pagamento das contribuições previdenciárias em dia segue ANEXO V - Certidão Positiva com efeito de Negativa de Débitos junto ao Ministério da Fazenda.

De acordo com a defesa, em que pese ter sido reconhecido o valor integral das retenções do INSS DOS SERVIDORES, à exemplo dos itens anteriores, a defesa informa que o percentual de recolhimento em relação ao valor retido foi menor devido os pagamentos dos meses de novembro, dezembro e 13º salários, terem sido realizados somente em janeiro de 2020.

Dessa forma, a defesa anexa tabela de conciliação, na qual detalha que o montante de R\$ 16.731,92, referente ao período de janeiro a outubro de 2019, foi reconhecido pela contabilidade nos meses de competência, porém, somente o valor de R\$ 12.700,49 foram recolhidos no exercício de 2019, restando R\$ 3.901,69, referente a novembro, dezembro e 13º salários, que foram pagos somente no exercício seguinte.

O citado apresenta listagem de pagamentos (54 - Peça Complementar 08194/2021), apresentando o detalhamento dos pagamentos no valor total acima e, encaminha ainda as GUIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL· GPS

mensais (53 - Peça Complementar 08193/2021), comprovando o valor da listagem das liquidações.

Assim, verifica-se na listagem de pagamentos apresentada pela defesa, que os recolhimentos dos valores retidos dos servidores dos meses de novembro, dezembro e 13º salários, foram realizados efetivamente nos dias 10, 21 e 23/01/2019.

Dessa forma, considerando que nesse caso também o prazo máximo para pagamento ao INSS é o dia 20 do mês subsequente ao de competência, conclui-se que, pelo menos em parte dos pagamentos, houve incidência de juros de mora e demais encargos que podem ter trazido perdas ao Município.

Portanto, **opina-se pela manutenção da irregularidade** e, também, sugere-se que seja determinada a instauração de procedimentos administrativos nos moldes da Instrução Normativa TC 32/2014 visando a apuração de pagamento de juro de mora e multa decorrente do pagamento/recolhimento de obrigações previdenciárias em atraso, bem como a responsabilização e o ressarcimento ao erário, considerando que tais despesas não atendem ao interesse público.

Pois bem, conforme já disposto no item anterior deste voto, **a liquidação/retenção e o pagamento/recolhimento das obrigações previdenciárias devem ser feitas com base nos valores evidenciados em folha de pagamento, visto que esse é o documento hábil a fim de embasar os registros contábeis.**

Dito isto, e da análise dos autos verifico que a tabela 17 do RT 00493/2020 demonstra que, enquanto a Folha de Pagamento evidencia contribuições sociais retidas dos servidores vinculados ao RGPS no valor de R\$ 16.731,92, a contabilidade realizou inscrições de R\$ 16.731,92, ou seja, 100% dos valores evidenciados na folha de pagamento, todavia recolheu apenas R\$ 12.700,49, o que representa apenas 75,90% das retenções.

O gestor alega que o Setor Contabil reconheceu integralmente todos os descontos de INSS DE SERVIDORES, conforme valores apresentados pelo Setor de Recursos Humanos (FOLRGP), no entanto o pagamento das obrigações patronais referente aos meses de Novembro, Dezembro e 13º Salario foram quitadas apenas em janeiro

de 2020, ou seja, o montante de R\$ 12.700,49, referente aos meses de janeiro a outubro, foram recolhidos em 2019, já o saldo remanescente de R\$ 3.901,69, referente aos meses de novembro, dezembro e 13 salário, foram devidamente quitados em janeiro de 2020.

Dito isto, e da análise dos documentos acostados pela defesa, **constato que o responsável apresenta Listagem de Pagamentos (54 - Peça Complementar 08194/2021) onde comprova o recolhimento dos valores retidos dos servidores nos meses de novembro, dezembro e 13º salários, nos dias 10, 21 e 23/01/2020, no total de R\$ 3.901,69.**

Todavia, verifico que, conforme disposto pela equipe técnica, os valores referentes ao mês de novembro, que venceram em 20 de dezembro, somente foram recolhidos no dia 10/01/2020. Já as contribuições sociais referentes ao mês de dezembro e ao 13º salário, que deveriam ser recolhidas até o dia 20/01/2020, somente foram quitadas nos dias 21 e 23/01/2020, respectivamente, o que deixa claro que tais pagamentos efetuados em atraso são acrescidos de multa e juros de mora.

No entanto, considerando que os valores recolhidos em atraso totalizam apenas R\$ 3.901,69, entendo que a multa e o juros a serem pagos representam um valor muito pequeno, ou seja, de baixa materialidade.

Pelo exposto, **divirjo do entendimento técnico e ministerial e voto por manter o presente indicativo de irregularidade, porém passível de ressalva e determinação** ao atual gestor que observe rigorosamente o prazo de vencimento das obrigações previdenciárias e efetue seus pagamentos/recolhimentos dentro do prazo a fim de se evitar que o município incorra no pagamento de multa e juros de mora, despesas essas contrárias ao interesse público.

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, **divirjo parcialmente do posicionamento técnico ministerial, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-869/2021:

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

1.1. REJEITAR A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA RESPONSÁVEL, com base nos argumentos expostos no item 2.1 deste voto;

1.2. MANTER o seguinte indicativo de irregularidade, **porém passível de ressalva, logo sem o condão de macular as contas do gestor**:

- Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) (Item 3.5.2.4 RT 493/2020, item 2.2 da ITC 00626/20201-5 e item 2.2.2 deste voto).

1.3. Julgar IRREGULAR a prestação de contas anual da Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. Junior Alves Eler Ramos, na forma do artigo 84, inciso III da Lei Complementar Estadual 621/2012, tendo em vista a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidade:

- Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) (Item 3.5.2.1 RT 493/2020 e item 2.2 da ITC 00626/2021-5 e item 2.2.1 deste voto);

Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS). (Item 3.5.2.2 RT 493/2020 e item 2.2 da ITC 00626/021-5 e item 2.2.1 deste voto).

1.4. DETERMINAR à Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus, na pessoa de seu atual gestor ou naquele que vir a lhe substituir:

- a instauração de procedimentos administrativos nos moldes da Instrução Normativa TC 32/2014 visando a apuração de pagamento de juro de mora e multa decorrente do pagamento/recolhimento de obrigações previdenciárias em atraso, bem como a responsabilização e o ressarcimento ao erário, considerando que tais despesas não atendem ao interesse público, conforme item 2.2. da ITC 00626/2021-5;

- providenciar as medidas administrativas cabíveis, necessárias para garantir a correta execução da despesa com obrigações patronais, pelo empenho prévio

integral dos valores apresentados na folha de pessoal, garantindo o cumprimento do disposto no artigo 60 da lei 4.320/64, conforme item 2.2. da ITC 00626/2021-5;

- que observe rigorosamente o prazo de vencimento das obrigações previdenciárias e efetue seus pagamentos/recolhimentos dentro do prazo a fim de se evitar que o município incorra no pagamento de multa e juros de mora, despesas essas contrárias ao interesse público, conforme disposto no item 2.2.2 deste voto.

1.5. RECOMENDAR ao gestor atual ou aquele que o vier a substituir:

- que adote providências administrativas cabíveis junto ao setor de contabilidade visando a parametrização do seu sistema contábil de forma a garantir que dados contábeis, encaminhados ao TCEES no formato de remessas mensais (PCM), não venham a sofrer alterações ou modificações posteriores, passando a adotar mecanismos de fechamento mensal e ajustes contábeis necessários dentro dos períodos ainda abertos, conforme a boa prática contábil e definições constantes das normas de contabilidade aplicadas ao setor público, conforme disposto no item 3.1 do RT 00493/2020-3;

1.6. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos, após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 09/07/2021 - 31ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator) e Domingos Augusto Taufner.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões