



Acórdão 01060/2021-8 - Plenário

Processos: 04420/2020-7, 08763/2019-7

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí

Relator: Domingos Augusto Taufner

Recorrente: VERA LUCIA COSTA

Procuradores: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES)

PREVIDÊNCIA – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – PATRONAL E SERVIDOR – REPASSE

1. O não recolhimento integral das contribuições previdenciárias representa descumprimento aos artigos 40 e 195, inciso I, da Constituição Federal Brasileira.
2. o acordo de parcelamento dos débitos previdenciários, por si só, não elide a responsabilidade do gestor, devendo ser analisados os fatos, se deu causa ao montante objeto do parcelamento e aos atrasos no recolhimento e repasse das contribuições previdenciárias.
3. Não sendo de natureza grave, não se configurando “má fé” do gestor, ocorrendo a liquidação tempestiva dos débitos parcelados, a irregularidade, em regra, não macula a prestação de contas.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam-se os autos de Recurso de Reconsideração interposto pela senhora Vera Lucia Costa, em face do Parecer Prévio TC n. 044/2020, constante do Processo TC 8763/2019-7 que recomendou ao Legislativo municipal a REJEIÇÃO da prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Guaçuí, no exercício de 2018, sob a sua responsabilidade, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, em face das seguintes irregularidades:

- Item 3.4.1 - RT 00383/2019 - Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a efetiva instituição do Controle Interno Municipal bem como emissão do parecer sobre a prestação de contas anual.
- Item 3.4.2 - RT 00383/2019 - Ausência de repasse da integralidade das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores, destinadas a cobertura do déficit financeiro junto ao Fundo de Aposentadoria dos Servidores Municipais.

Cabe registrar que a admissibilidade do recurso foi realizada por meio da Decisão Monocrática n. 698/2020 (evento 14).

Ato seguinte, a área técnica, em análises realizadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (evento 16) e pelo Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (evento 18) sugerem o acolhimento parcial do recurso, afastando a irregularidade do item 3.4.1 do RT 383/2019 (proc. 8763/2019) e mantendo aquela descrita no item 3.4.2 do RT 383/2019 (proc. 8763/2019), nesses termos:

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se quanto ao mérito, nos termos da **Manifestação Técnica 2868/2020-1**, exarada pelo NCONTAS, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** ao presente Recurso de Reconsideração, com o fim de afastar a irregularidade “Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a efetiva instituição do Controle Interno Municipal bem como emissão do Parecer sobre a Prestação de Contas Anual”, mantendo-se os demais termos do Parecer Prévio 044/2020.

Prosseguindo, o Ministério Público junto ao Tribunal de contas encampa integralmente a sugestão da área técnica, como se observa no parecer ministerial (evento 22):

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, anui à proposta contida na Manifestação Técnica 02871/2020-1 e na Instrução Técnica de Recurso 00274/2020-5.

Após, o recorrente apresenta, em defesa oral, as peças dispostas nos eventos de ns. 25 a 48 do etcees, sobre as quais a área técnica (docs. 51 e 53) sugere o provimento parcial do recurso de reconsideração e a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas, determinando, ainda:

... ao atual gestor que realize, no exercício corrente, os ajustes contábeis necessários, na conta de Dívida Ativa, em observância as Normas Brasileiras de Contabilidade, conforme apontado no item 3.8.1 do Relatório Técnico 383/2019

O Ministério Público de Contas em parecer (doc. 57) discorda da área técnica e, por haver dano ao erário em face do não repasse integral das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores, que são destinadas à cobertura do déficit financeiro junto ao fundo de aposentadoria dos servidores municipais, opina pelo provimento parcial do recurso de reconsideração e a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

2. DA DECISÃO PLENÁRIA TC N. 15/2020

Antes de iniciarmos a análise, cabe resgatar o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF do STF – repercussão geral – tema 835, que tratava acerca de apreciação de contas de prefeitos em face dos Tribunais de Contas e que gerou a Decisão Plenária TC n. 15/2020, onde foi pacificado o tema em alinhamento à Suprema Corte, haja vista que a decisão dispôs sobre as deliberações nos processos em que o Prefeito figura como ordenador de despesas no âmbito deste Tribunal de Contas.

Nesse sentido, antes de analisar as irregularidades, passo a apreciar a peça recursal sob o foco da Decisão Plenária TC n. 15/2020, de onde se verifica que o caso se enquadra na hipótese 7 do anexo único:

- Contas de Governo: Processo não finalizado com Parecer Prévio não emitido, mas com contraditório realizado (processo TC n. 8673/2019);
- Contas de Gestão: Processo em fase recursal com Parecer Prévio atacado por recurso pendente de deliberação, que é o caso desses autos (Recurso de Reconsideração TC n. 4420/2020 em face de Parecer Prévio n. 44/2020 – PCA Ordenador TC n. 8763/2019).

Assim, para os casos da hipótese 7 a solução adotada para os processos de contas de gestão/ordenador foi determinar a alteração de sua natureza de "processo de contas" para "processo de fiscalização" e o processamento segundo os trâmites deste, ou seja, que seja apreciado como um processo de fiscalização.

Destarte, são dois encaminhamentos a serem feitos, o primeiro a alteração da natureza do processo de contas para fiscalização (feito realizado conforme doc. 85 – TC n. 8763/2019), o segundo seria a apreciação destes autos como processo de fiscalização, fase em que se encontra agora.

Não é demais ressaltar que o presente processo, que trata de Recurso de Reconsideração (art. 405 do RITCEES), foi o instrumento cabível na época do feito, haja vista que é o recurso adequado em face de parecer prévio. Contudo, uma vez que o processo de contas de ordenador foi alçado à natureza de processo de fiscalização, o presente processo, pela fungibilidade das formas, será analisado sob a ótica de pedido de reexame, recurso cabível para as fiscalizações (art. 408 do RITCEES).

Doravante, passo então à detida análise das irregularidades apontadas na presente Prestação de Contas, para fins de apreciação do processo de fiscalização nos moldes previstos no art. 207 do RITCEES.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Em síntese o que se observa é que as contas do município de Guaçuí, exercício de 2018, foram rejeitadas em face de duas irregularidades, sendo que uma delas, conforme já apresentado no item 1, foi afastada pela área técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas já em fase do recurso.

Apresentadas em sede de defesa oral pelo recorrente, as documentações constantes nos eventos ns. 25 a 48 do etcees, além da documentação já encaminhada inicialmente (eventos ns. 2 a 11), demonstram que foi requerido, em resumo, o afastamento das irregularidades apontadas pela Corte de Contas ensejadoras da rejeição fincada no Parecer Prévio n. 044/2020 (proc. TC 8763/2019), sobre as quais segue minha análise.

3.1. Item 3.4.1 - RT 00383/2019 - Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a efetiva instituição do Controle Interno Municipal bem como emissão do parecer sobre a prestação de contas anual

O indício de irregularidade apontada, que se trata de medidas administrativas para a efetiva instituição do controle interno municipal, foi afastado pela área técnica que considerou satisfatórios os argumentos apresentados, como se segue:

Inicialmente, a recorrente trouxe os mesmos argumentos já analisados por ocasião da Instrução Técnica Conclusiva 203/2020-5 quanto à instituição do Controle Interno no município de Guaçuí, e contestou o trecho do Parecer Prévio que dá a entender que não houve comprovação de que o servidor possuía registro no conselho de classe específico, e afirmou que a referida irregularidade foi afastada nos autos da PCA 2017, processo 03268/2018, conforme o trecho da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2020-1.

A recorrente enviou a Peça Complementar 23818/2020 -Decreto Nº 10.781, de 01 de outubro de 2018, que nomeia o Sr. Fabricio José de Goleado Nascimento, Superintendente de Controle Interno, e a Peça Complementar 23819/2020 -Diploma de Bacharel em Ciências Contábeis e inscrição no Conselho de Classe como Técnico em Contabilidade –CRC/ES: 017224/O-8, do Sr. Fabricio José de Gouvea do Nascimento, (documentos já encaminhados anteriormente, Peça Complementar 23076/2019, TC 8763/2019).

Não houve manifestação da recorrente quanto à declaração do Controlador Geral do Município, Sr. Weriton Azevedo Soroldoni, constante no RELUCI datado de 27/03/2019 (peça 52, TC 8763/2019), sobre a restrição da análise à verificação documental em razão de “ausência de profissional(is) com formação técnica contábil e nem dispor de

colaboradores lotados na Controladoria Geral com habilitação para realizar tais análises e emitir parecer neste sentido”.

Ressalta-se que por ocasião de sua Defesa Justificativa 1140/2019-1, datada de 29/08/2019 (TC 8763/2019), a ora recorrente detalhou que “o Sistema de Controle Interno do Município de Guaçuí foi instituído por meio da Lei Municipal n. 3.816/2011, alterada pelas Leis n. 3.995/2013, Leis Complementares n. 054/2013 e n. 069/2017, revogadas pela Lei n. 4221/2018, onde passou a dispor sobre todos os cargos, e também quanto ao devido suporte ao Controle Interno.”, (p.3); E que, “Até então a Controladoria Interna Municipal contava apenas com o cargo de Secretário Municipal de Controle Interno, não possuindo dessa forma equipe técnica operacional para desenvolver todas as atividades pertinentes ao órgão.”, (p.6).

Em consulta ao sítio eletrônico do município de Guaçuí, constata-se que a Lei 4.221 -dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Guaçuí, Estado do Espírito Santo, cria cargos de provimento em comissão e funções de confiança e dá outras providências é de 19/6/2018.

Relativamente ao afastamento da irregularidade nos autos da PCA 2017, processo 03268/2018, Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2020-1, constata-se o afastamento da irregularidade mediante a comprovação de nomeação dos servidores abaixo elencados (Peça Complementar 6892/2020):

Cargo	Nome	Dt. Nomeação
Superintendente de Controle Interno	Fabricio José de Gouvea Do Nascimento	1/10/2018
Controlador Geral do Município	Weriton Azevedo Soroldoni	29/6/2018
Superintendente de Transparência	Valmênia de Oliveira Pacheco	29/6/2018
Gerente de Controle Interno	Mary Anne Aparecida Azevedo	29/6/2018

Ainda em consulta ao site do município de Guaçuí, Portal de Transparência², observa-se que em 31/12/2018 compunham e compõem até a presente data a Controladoria Geral do Município, os quatro servidores acima mencionados. Constata-se, portanto, que a Controladoria Geral do município de Guaçuí, possui equipe constituída desde 29 de junho de 2018, e profissional técnico em contabilidade desde 01 de outubro de 2018.

Diante de todo o exposto, opina-se por afastara presente irregularidade e sugerira alteração da decisão emitida no Parecer Prévio TC 0044/2020-1 – Primeira Câmara relativamente a este item.

Assim, nada mais a acrescentar, acompanho o posicionamento da área técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e voto por afastar a presente irregularidade, haja vista a adoção de medidas administrativas para instituição do controle interno municipal.

3.2. Item 3.4.2 - RT 00383/2019 - Ausência de repasse da integralidade das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores, destinadas a cobertura do déficit financeiro junto ao Fundo de Aposentadoria dos Servidores Municipais.

A irregularidade originou-se da verificação de que o repasse das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores, destinadas à cobertura do déficit financeiro junto ao fundo de aposentadoria dos servidores municipais, não estaria sendo realizado de forma integral, sendo que o objetivo deste ponto de controle é a averiguação de cumprimento das obrigações previdenciárias, patronais e de retenções de servidor, pelo ente federativo.

Conforme observado pela área técnica, por ocasião da análise inicial destes autos de recurso de reconsideração (doc. 16), foi constatado que os débitos decorrentes da impropriedade originada na prestação de contas anual foram regularizados mediante acordo de parcelamento de débitos previdenciários (doc. 11, p. 2-9). Porém, em razão do “prejuízo financeiro causado ao erário decorrente do não recolhimento das obrigações previdenciárias” em dia, a irregularidade foi mantida.

Em sede de sustentação oral, o recorrente traz argumentações e documentos, que, resumidamente, se extrai a intenção de atenuar os reflexos da irregularidade, enfatizando que os esforços da gestora responsável tentaram reduzir os débitos previdenciários, aos quais não seria razoável imputar responsabilidade somente a sua gestão.

A defesa menciona, ainda, o posicionamento desta Corte de Contas em alguns julgados (Parecer Prévio 25/2019 - TC 2486/2018 e Acórdão 742/2020 – TC 5972/2017), pedindo que seja reconsiderada a decisão e reformado o parecer prévio recorrido.

Em conclusão, a área técnica, sugere a ressalva do item, pois, mesmo adotando as medidas regularizadoras dos débitos previdenciários (parcelamento – doc. 11), o município deixou de realizar o pagamento total das obrigações previdenciárias totais no exercício de 2018, concorrendo para o aumento da dívida fundada do município, ou seja, restou configurada a irregularidade de não recolhimento integral das contribuições previdenciárias no exercício de 2018, representando descumprimento aos artigos 40 e 195, inciso I, da Constituição Federal Brasileira.

Em síntese, a ressalva decorre das decisões desta Corte de Contas de que não se configurando “má fé”, inexistindo irregularidade grave e ocorrendo a liquidação

tempestiva dos débitos, poderá ser consideradas as contas analisadas regulares com ressalva , fatos esses aqui observados.

Contudo, o Ministério Público de Contas alega em parecer (doc. 57) que o não recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias gerou dano ao erário, fato que ocasiona a incidência de multa e juros. Em face disso, opina pela rejeição das contas.

Em análise do item em questão, verifico que assiste razão ao jurisdicionado, pois o TCEES vem se manifestando pela ressalva desse tipo de irregularidade, como bem citado no parecer prévio 25/2019 - TC 2486/2018 e no acórdão 742/2020 – TC 5972/2017.

Entretanto, no que tange ao opinamento ministerial, me alinho ao entendimento de que deve ser averiguada a existência de dano pelo recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias.

Destarte, acompanho a área técnica pela ressalva do item, determinando, também, conforme observado pelo Ministério Público de Contas, que seja determina a instauração de procedimento administrativo, com base no art. 152¹ do RITCEES c/c IN TC n. 32/2014 para apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse previdenciários (juros e multa) conforme já pacificado na jurisprudência desta Corte de Contas².

Ante todo o exposto, acompanhando parcialmente o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas e VOTO por que seja adotada a minuta que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Conselheiro

¹ Art. 152. A autoridade administrativa competente, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município, mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, da ocorrência de extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa de valores e bens ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

² Acórdão 547/2021, acórdão 01316/2018, acórdão 01375/2018, acórdão 01675/2018, decisão 02983/2019 e acórdão 00300/2021.

1. ACÓRDÃO TC-1060/2021:

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

1.1. CONHECER o presente recurso de reconsideração como Pedido de Reexame pelo princípio da fungibilidade em face da Decisão Plenária TC n. 15/2020;

1.2. DAR PROVIMENTO ao Pedido de reexame, alterando a forma de Parecer Prévio TC n. 44/2020 para Acórdão, haja vista que não é cabível emissão de Parecer Prévio em processo de fiscalização, no sentido de:

1.2.1. Afastar a irregularidade 3.1 – (item 3.4.1 - RT 00383/2019) – Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a efetiva instituição do Controle Interno Municipal bem como emissão do parecer sobre a prestação de contas anual;

1.2.2. Manter a irregularidade 3.2 (item 3.4.2 - RT 00383/2019) – Ausência de repasse da integralidade das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores, destinadas à cobertura do déficit financeiro junto ao Fundo de Aposentadoria dos Servidores Municipais no campo da ressalva;

1.2.3. Acolher parcialmente as razões de justificativas da Sra. Vera Lúcia Costa;

1.3. Manter a **DETERMINAÇÃO** constante do item 1.2 do Parecer Prévio TC 044/2020 para que o atual gestor realize, no exercício corrente, os ajustes contábeis necessários, na conta de Dívida Ativa, em observância as Normas Brasileiras de Contabilidade, conforme apontado no item 3.8.1 do Relatório Técnico 00383//2019.

1.4. DETERMINAR a instauração de procedimento administrativo, com base no art. 152³ do RITCEES c/c IN TC n. 32/2014 para apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasses previdenciários (juros e multa) conforme já pacificado na jurisprudência desta Corte de Contas⁴;

1.5. DAR CIÊNCIA aos interessados;

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

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 16/09/2021 - 49ª 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

³ Art. 152. A autoridade administrativa competente, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município, mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congêneres, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, da ocorrência de extravio, perda, subtração ou deterioração culposa lícita ou dolosa de valores e bens ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

⁴ Acórdão 547/2021, acórdão 01316/2018, acórdão 01375/2018, acórdão 01675/2018, decisão 02983/2019 e acórdão 00300/2021.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária Geral das Sessões em substituição