



Acórdão 00831/2022-1 - Plenário

Processos: 04904/2020-1, 01548/2021-6, 01521/2021-7, 04892/2020-2, 04614/2020-7, 04610/2020-9, 08983/2017-3

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Interessado: Chefe do Poder Executivo Municipal (ES, Anchieta, FABRÍCIO PETRI), JERONIMO PABLO PAEZ TORRES, MARCUS VINICIUS DOELINGER ASSAD

Recorrente: MARCELLO PINTO RODRIGUES

Procuradores: MARCELO SOUZA NUNES (OAB: 9266-ES), RODRIGO FARDIN (OAB: 18985-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER –
REJEITAR AS PRELIMINARES - DAR PROVIMENTO
– REFORMAR O PARECER PRÉVIO TC 00915/2020-
7 - PRIMEIRA CÂMARA – DAR CIÊNCIA –
ENCAMINHAR OS AUTOS AO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS - ARQUIVAR.**

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

1. DO RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos de **Recurso de Reconsideração**, pelo senhor **Marcello Pinto Rodrigues**, em face do **Acórdão TC 00915/2020-7**, prolatado nos autos do Processo TC nº 08983/2017-3 (Tomada de Contas Especial Instaurada), que julgou irregulares suas contas, em razão da manutenção da irregularidade tratada no item 1.1.1 do referido Acórdão (Inadimplência de contribuições previdenciárias devidas ao instituto de previdência dos servidores de Anchieta, com consequente obrigação de pagamento de juros e multas, despesas que importam em dano ao erário. - item 2.1

da Instrução Técnica Conclusiva 04785/2019-1), com ressarcimento e aplicação de multa, em solidariedade com os senhores Jerônimo Pablo Paez Torres e Marcus Vinicius Doelinger Assad.

O recorrente, em síntese, no mérito, almeja o provimento do presente recurso, com objetivo de afastar sua responsabilidade por ausência de: “Omissão (Parecer Consulta TCE); ou ausência de nexo de causalidade adequada entre suposta omissão e o propenso dando ao erário, bem pelo fato da manutenção de todos atos deste TCE, pois em nenhum destes casos o Responsável pelo controle interno foi sequer chamado”.

Denota-se, que o recorrente, além deste recurso, interpôs em 29/10/2020 outro autuado nos autos do Processo TC nº 4892/2020-2.

Na sequência, o recorrente por meio da **Petição Intercorrente nº 01089/2020-8** (evento 5), protocolizada em 12/11/2020 sob o número 16.174/2020-4, requereu a substituição do recurso constante do Processo TC nº 4892/2020-2, por este recurso, informando que por equívoco foi enviado a esta Corte de Contas de forma incompleta.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, por meio do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, nos termos da **Manifestação Técnica nº 3491/2020-1** (evento 9) opinou, em síntese, “no tocante ao pedido referente à substituição do Recurso de Reconsideração constante do Processo TC 4892/2020-2 pelo Recurso de Reconsideração constante do Processo TC 4904/2020-1, entende-se não haver óbice a tal requerimento, haja vista que, conforme dito anteriormente, o prazo para interposição do recurso de reconsideração encontra-se interrompido em razão da oposição de embargos de declaração e somente recomeçará a fluir a partir da publicação do acórdão que julgar os referidos embargos”.

Por meio da **Decisão Monocrática 00316/2021-3** (evento 16) deferi o pedido formulado pelo senhor Marcello Pinto Rodrigues, quanto a substituição do recurso constante dos autos do Processo TC nº 4892/2020-2 pelo recurso destes autos, conhecendo o presente Recurso de Reconsideração por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Na sequência, os autos foram encaminhados à área técnica que se pronunciou por meio da **Instrução Técnica de Recurso 00291/2021-7** (evento 17), opinando pelo **provimento parcial** do recurso, para que sejam **reformados** os termos do **Acórdão TC 915/2020**, no sentido de afastar a responsabilidade solidária do agente **MARCELLO PINTO RODRIGUES** em face do dano apurado, e, também, a multa que lhe foi aplicada.

O **Parquet de Contas**, por meio do **Parecer 01950/2022-7** (evento 21) manifestou-se pelo conhecimento do recurso de reconsideração e pelo seu **provimento, no sentido de afastar a responsabilidade solidária do recorrente em face do dano apurado, bem como a multa aplicada**, mantendo-se inalterado os termos do v. Acórdão recorrido em relação aos demais responsáveis.

É o relatório.

VOTO

2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Cabe informar que o Acórdão atacado, assim decidi, *litteris*:

[...]

1. ACÓRDÃO TC-915/2020:

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

1.1. MANTER a seguinte irregularidade:

1.1.1. Inadimplência de contribuições previdenciárias devidas ao instituto de previdência dos servidores de Anchieta, com consequente obrigação de pagamento de juros e multas, despesas que importam em dano ao erário. (Conforme narrado no item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 04785/2019-1)

Critérios: art. 123, 123-A, 124 e 130 da Lei 169/2004; Violação aos Princípios da Economicidade, Legalidade, Moralidade, Proibidade Administrativa e da Boa-fé Objetiva, prescritos no art. 37, caput, da CF/88, art. 116 da Lei 8.112/90 c/c art. 155, incisos VI, VII, VIII e XIII da LC Municipal nº 27/2012, art. 75 e 134, VIII, ambas da Lei 003/2014 (Lei Orgânica) e art. 59 da lei 568/2009.

Responsáveis Solidários:

Jerônimo Pablo Paez Torres – Ex-Secretário Municipal de Fazenda.

Marcus Vinicius Doelinger Assad – Ex-Prefeito Municipal.

Marcello Pinto Rodrigues – Ex- Controlador-Geral do Município

Ressarcimento: 793.473,34 VRTE

1.2. DEFERIR o pleito de preferência na tramitação do processo, nos termos do art. 71, parágrafo único, e art. 264, parágrafo único ambos do RITCEES;

1.3. REJEITAR a preliminar de ilegitimidade passiva aduzida por Jerônimo Pablo Paez Torres;

1.4. REJEITAR as razões de justificativas e JULGAR IRREGULARES as contas dos senhores Jerônimo Pablo Paez Torres, Marcus Vinicius Doelinger Assad e Marcello Pinto Rodrigues em razão do cometimento da infração que causou dano injustificado ao erário, disposta no item 1.1.1 acima, com amparo no art. 84, III, “c”, “d” e “e”, da Lei Complementar Estadual 621/2012, condenando-os ao ressarcimento solidário do valor de 793.473,34 VRTE;

1.5. APLICAR MULTA aos Srs. Jerônimo Pablo Paez Torres, Marcus Vinicius Doelinger Assad e Marcello Pinto Rodrigues proporcional ao dano no valor de 7.000 VRTE com base no art. 134 da LC 621/2012 aplicando-lhes, também, multa de R\$ 3.000,00, com amparo no art. 135, III da LC 621/2012, na forma do art. 389, III do RITCEES;

1.6. DAR CIENCIA da decisão final aos interessados;

1.7. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro Rodrigo Coelho, que votou acompanhando a área técnica.

3. Data da Sessão: 11/09/2020 – 26ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

5. Ficam os responsáveis obrigados a comprovarem perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo. – g.n.

[...]

Inconformado com o sobredito Acórdão, o Sr. Marcello Pinto Coelho, interpôs o presente recurso, conforme **Petição de Recurso 00232/2020-1**, alegando, em síntese, o seguinte, *litteris*:

[...]

5- DOS PEDIDOS:

Da necessidade de fundamentação em caso de indeferimento de cada tópico da presente contestação como imperativo de justiça.

O Recorrente, mui respeitosamente, requer que em caso de indeferimento de um ou de todos os tópicos do presente sejam motivados para que não seja suprimido de nenhuma forma seus direitos constitucionais, que determinam que todas as decisões de cunho jurisdicional, ou mesmo administrativo, devem ser fundamentadas, sob pena de nulidade.

[...]

Por todo o exposto, requer:

Seja Recebido o pedido de reconsideração pois presentes todos os pressupostos de recorribilidade;

Sejam acolhidas as preliminares suscitadas anulando em sua totalidade a tomada de contas, seja pela suspeição do controlador geral de Anchieta; do Presidente da Comissão de Tomada de Contas; Declarada a inconstitucionalidade da Lei 838/2013, do Município de Anchieta com a anulação de todos os atos iniciais da Tomada de Contas em razão da ausência de elemento de validade do ato administrativo do inicial (auditoria do incompetente Controlador e toda a Controladoria, no sentido de anular a presente tomada de contas ou retirar o Recorrente do pólo passivo do ressarcimento e condenação a pena de multa; e no mérito, seja retirada a minha responsabilização seja por ausência de dano (tese acórdão Vargem alta); ausência de Omissão (Parecer Consulta TCE); ou ausência denexo de causalidade adequada entre suposta omissão e o propenso dando ao erário, bem pelo fato da manutenção de todos atos deste TCE, pois em nenhum destes casos o Responsável pelo controle interno foi sequer chamado - ACÓRDÃO TC-1755/2015 PROCESSO TC-3146/2014; ACÓRDÃO TC-1752/2018 Processos: 06934/2017-6, 03209/2014-9; PARECER PRÉVIO TC-132/2018 05120/2018-9, 03734/2016-7, 02840/2016-3, 02926/2015-8, 02921/2015-5; Acórdão 01391/2018-1 Processo: 07570/2017-3; ACÓRDÃO TC-252/2018 09063/2017-3, 01228/2018-1, 03057/2014-2, 09326/2017-1; ACÓRDÃO TC-1081/2017 PROCESSO - TC-5567/2015; Decisão 02983/2019-3 - Plenário Processos: 13205/2015-1, 02463/2013-9; PARECER PRÉVIO TC-119/2018 Processos: 01463/2018-8, 04250/2016-4, 03788/2015-5, 02399/2015-1; ACÓRDÃO TC-618/2017 PROCESSO - TC-2670/2014; ACÓRDÃO TC-708/2016 - PRIMEIRA CÂMARA PROCESSO - TC-3359/2014; ACÓRDÃO TC-1635/2015 - PRIMEIRA CÂMARA PROCESSO - TC-2463/2014; ACÓRDÃO TC-1585/2018 - PRIMEIRA CÂMARA Processo: 07491/2016-4; ACÓRDÃO TC-1375/2018 - PLENÁRIO Processo: 01089/2013-1; ACÓRDÃO TC-889/2018 -PLENÁRIO Processos: 02230/2018-1, 02654/2014-3; PARECER PRÉVIO TC-145/2017 - PRIMEIRA CÂMARA Processo: TC 7487/2016 (Apensos: TC -4454/2015 e TC -4446/2015); que seja fundamentada cada um dos pontos aqui salientados, nos termos do artigo 93, inciso IX, da CRFB;

Requer a juntada a posteriori de prova documental nova referente aos questionamentos formulados para a Prefeitura de Anchieta que demonstraram a suspeição e o caráter suspeito e inquisitório não só da Controladoria, mas também da comissão de tomada de contas.

Termos em que

Pede Deferimento.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, através do NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, nos termos da **Instrução Técnica de Recurso**

00291/2021-7, opinou pelo provimento parcial do recurso:

[...]

5-CONCLUSÃO

Considerando-se os argumentos fáticos e jurídicos apresentados, opina-se no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do presente recurso de reconsideração, para que sejam **REFORMADOS** os termos do **ACÓRDÃO 915/2020**, no sentido de afastar a responsabilidade solidária do agente **MARCELLO PINTO RODRIGUES** em face do dano apurado, e, também, a multa que lhe foi aplicada.

O douto representante do *Parquet* de Contas, Procurador Luciano Vieira, emitiu o **Parecer 01950/2022-7, manifestando-se pelo provimento nos seguintes termos:**

[...]

4. CONCLUSÃO

Isto posto, o Ministério Público de Contas, à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados, nos termos dos arts. 152, inciso I, 164 e 165 da Lei Complementar n. 621/2012, pugna:

- a) pelo conhecimento do recurso de consideração, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade;
- b) preliminarmente, sejam afastadas as alegações preliminares veiculadas na peça recursal, pelos argumentos aqui já apresentados;
- c) no mérito, pelo provimento do recurso, para que seja reformado o v. Acórdão TC-00915/2020-7, no sentido de afastar a responsabilidade solidária do agente Marcello Pinto Rodrigues em face do dano apurado, bem como a multa aplicada, mantendo-se inalterado os termos do v. Acórdão recorrido em relação aos demais responsáveis.

Isto posto, passa-se a análise se presentes estão os requisitos de admissibilidade do recurso interposto.

2.2. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:

Da análise dos autos, verifica-se que **o presente recurso foi conhecido, através da Decisão Monocrática nº 00316/2021-3**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, razão pela qual entendo que deve ser mantido o conhecimento do recurso intentado, conforme antes decidido.

2.3. DAS PRELIMINARES:

O recorrente suscita na peça recursal as seguintes preliminares:

2.3.1. Da ilegitimidade passiva *ad causam* por ausência de nexos de causalidade e conduta típica (item 4.1.1 da ITR 291/2021-7):

Com relação a este item, a área técnica se manifestou nos seguintes termos:

O Recorrente alega a ilegitimidade para figurar no polo passivo da irregularidade, cuja conduta e nexos de causalidade foram definidas na MT 5681/2018 (TC 8983/2017, doc. 59), replicadas na ITI 311/2019 (doc. 60):

Conduta: Omissão do dever legal de controlar as contas do órgão, não apontar as irregularidades e deixar de noticiá-las ao TCEES, em flagrante afronta ao art. 155, inciso VIII da LC 27.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de controlar as contas do Município implicou na reiteração de inadimplência de contribuições previdenciárias que expôs o Município, dentre outras, ao pagamento de juros e multas que implicam em dano ao erário.

Entendemos caber razão ao Recorrente: o nexos de causalidade apontado nas peças técnicas não se sustentam, ou seja, não se estabelece liame entre a suposta omissão do controlador interno e o dano ao erário.

Como ficou demonstrado no processo TC 8983/2017, o então Controlador Interno efetivamente não comunicou ao TCEES a inadimplência da prefeitura com o Ipasa, mas adotou medidas saneadoras coerentes com sua função: oficiar o gestor do inadimplemento e solicitar a regularização.

Entendemos, ainda, equívoco por parte da área técnica quanto ao alcance que parece emprestar ao termo “controlar as contas” da prefeitura, que estaria nas competências do Controle Interno, pois fica a impressão de que se entendeu que “controlar as contas” daria poder extraordinário ao controlador, a ponto de determinar ou impedir, por exemplo, a realização imediata de despesas.

Salienta-se que, para a MT 5681/2018, foi “a omissão no dever de controlar as contas do Município” que resultou ou “implicou na reiteração de inadimplência de contribuições previdenciárias” e, mais ainda, “expôs o Município, (...) ao pagamento de juros e multas que implicam em dano ao erário”.

Veja-se que, no caso, o critério legal utilizado foi a LC municipal 27/2012, art. 155, VIII:

Lei Complementar Municipal 27/2012

Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Anchieta

(...)

Art. 155 São deveres do servidor público municipal:

(...)

VIII - levar ao conhecimento da autoridade as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ou função;

Ora, como ficou comprovado, o Controlador – e também a diretora do Ipasa – levaram reiteradamente ao conhecimento do então prefeito a situação de

inadimplência; melhor dizendo, oficiaram o prefeito da situação, pois a decisão deliberada de não cumprir com os pagamentos foi pessoal do prefeito, em conjunto com o secretário da fazenda, em razão "do momento crítico financeiro decorrente do acidente de Mariana, acabou por escolher pagar fornecedores a recolher as contribuições previdenciárias".

Não há outra forma do controlador interno agir – a não ser por emissão de ofícios e orientações aos setores, agentes e gestores – pois a ele não é (e nem pode ser) dado o poder de autorizar ou desautorizar despesas ou de determinar qualquer conduta no âmbito da administração.

E, como se observa, o controlador agiu em conformidade com a LCM 27/2012 e na medida adequada e esperada para sua função.

Logo, não se pode imputar ao Recorrente a conduta de omitir-se a) de controlar as contas da prefeitura e b) de cumprir com o art. 155, VIII, da LCM 27/2012 e, por consequência, há de se reconhecer falhas lógicas e severas na descrição dos pressupostos da responsabilidade subjetiva ou da matriz de responsabilidade, especialmente porque não há como estabelecer o nexo entre tais condutas e o dano ao erário imputados ao agente.

A terceira conduta omissiva apontada na MT 5681/2018 “deixar de noticiá-las ao TCEES” apresenta o mesmo defeito, pois, como ficou demonstrado, a Corte foi informada da situação de inadimplência pela diretora do Ipasa e os danos ainda assim se concretizaram; entretanto, voltaremos ao tema na sequência.

Entendemos, portanto, caber razão ao Recorrente, Marcello Pinto Rodrigues, quanto à ausência de nexo de causalidade entre as condutas ilícitas a ele imputadas e o dano apontado, não havendo fundamento para que seja responsabilizado solidariamente pelo dano. – g.n.

O *Parquet* de Contas, nos termos do Parecer nº 1950/2022-7, divergiu do entendimento da área técnica, vejamos:

De plano, cabe afastar a alegação preliminar de ilegitimidade passiva do representante para figurar na respectiva Tomada de Contas Especial. É inquestionável a competência da Corte de Contas para fiscalizar e sancionar todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, nos termos do art. 1º, incisos IV, IX, XIV e XV, da Lei Complementar n. 621/2012. Ainda, verificada irregularidade nas contas, cabe ao Tribunal definir a responsabilidade solidária de terceiros que, de qualquer modo, tenham concorrido para o cometimento do dano apurado, conforme art. 87, inciso II e IV, da Lei Complementar n. 621/2012.

Portanto, **não há que se falar, ao menos não em cognição preliminar, em ilegitimidade passiva do agente, sobretudo porque os fundamentos da ausência de nexo de causalidade e de conduta típica utilizados reclamam exame pormenorizado do mérito da demanda, a ser desempenhado no momento oportuno.** – g.n.

No tocante a esta preliminar, com a devida vênia a Área Técnica, entendo como melhor encaminhamento aquele manifestado por meio do Parecer Ministerial 01950/2022-7, afastando tal alegação, considerando-se a competência desta Corte de Contas para fiscalizar e sancionar todos aqueles que derem causa a perda,

extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, nos termos do art.1º, incisos IV, IX, XIV e XV, da Lei Complementar n. 621/2012, **motivo pelo qual rejeito a preliminar.**

2.3.2. Da decisão imotivada e injustificada (arts. 20, 22 e 24 da LINDB) e da ausência de erro grosseiro em descumprimento (art. 28) - (item 4.1.2 da ITR 291/2021-7):

Com relação a este item, a área técnica, acompanhada pelo *Parquet* de Contas, se manifestou nos seguintes termos:

O Recorrente alega que o Acórdão 915/2020 padece do defeito de não estar adequadamente motivado, conforme exige a LINDB, além de não restar configurado em sua conduta o erro grosseiro.

De fato, o que o Recorrente afirma é que o Parecer MPC 1594/2020 (TC 8983/2017, doc. 102) inovou quanto ao “critério legal pelo qual o Recorrente elaborou sua defesa” e não motivou sua decisão no sentido de que não fundamentar sua conclusão, divergente da ITC 4785/2019 (doc. 98), restando claro que foi “julgado e condenado por um critério do qual não me defendi, sendo que contraditoriamente, tal critério não foi sequer adotado no julgamento”.

As justificativas apresentadas pelo Recorrente foram elaboradas com base no relato da MT 5681/2018 (TC 8983/2017, doc. 59), replicadas na ITI 311/2019 (doc. 60) que, como já afirmamos, elencou como critério legal o art. 155, VIII, da LCM 27/2012.

A partir das justificativas apresentadas pelos agentes responsabilizados, inclusive o Recorrente, foi elaborada a ITC 4785/2019, que concluiu:

Análise.

Prescinde discussão acerca do dano ao erário. A mesma já fora praticada quando da análise da defesa/justificativa ofertada pelo senhor Jerônimo Pablo Paez Torres, momento em que fora sugerida sua manutenção.

O senhor **Marcello Pinto Rodrigues** fora responsabilizado por omissão do dever legal de controlar as contas do órgão, não apontar as irregularidades e deixar de noticiá-las a esta Corte, implicando na reiteração da inadimplência de contribuições previdenciárias, levando a municipalidade ao pagamento de juros e multas, com dano ao erário.

No que tange à omissão no dever legal de controlar as contas e como forma de demonstrar o conhecimento do prefeito frente à matéria, o justificante apresentou o expediente encaminhado ao prefeito municipal intitulado “Memorando da Controladoria Geral do Município” nº 71/2016, de 04 de outubro de 2016, protocolizado sob nº 19.211/2016.

Nesse documento, dentre várias sugestões apresentadas ao gestor, incluiu-se o parcelamento das dívidas previdenciárias.

[...]

Quadra registrar, por oportuno, que seria salutar a proposição de projeto de Lei com o fito de que se faça um parcelamento junto ao IPASA objetivando cancelar nosso passivo com esta Autarquia Municipal, bem como transferir os 8% Orçamentários do IPASA para a Municipalidade objetivando o equilíbrio fiscal, o que dará algo próximo dos sete milhões de reais.

Também sugerimos no mês de dezembro que se realize o parcelamento dos débitos junto ao INSS.

Também juntou os ofícios encaminhados pela Diretora Presidente do instituto de previdência, senhora Eliana Teodora Saraiva Rovetta, encaminhados ao prefeito e secretários municipais, solicitando a regularização dos débitos previdenciários.

- ✓ Ofício n. 056/2016, 29 de março de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);
- ✓ Ofício n. 71/2016 GAB/IPASA, 28 de abril de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);
- ✓ Ofício n. 145/2016, 08 de agosto de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);
- ✓ Ofício n. 169/2016, 09 de setembro de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);
- ✓ Ofício n. 170/2016, 09 de setembro de 2016 (endereçado à Secretária de Saúde);
- ✓ Ofício n. 171/2016, 09 de setembro de 2016 (endereçado ao Secretário de Fazenda);
- ✓ Ofício n. 276/2016, 20 de dezembro de 2016 (endereçado ao Secretário de Fazenda);
- ✓ Ofício n. 277/2016, 20 de dezembro de 2016 (endereçado à Secretária de Saúde).

Muito embora o senhor Marcello comprove ter advertido o prefeito municipal por meio documental sobre a situação fiscal pelo qual passava o município e apresentado medidas a serem tomadas para o equilíbrio fiscal, percebe-se um certo desencontro temporal. Isso porque, desde março/2016 a diretora presidente do IPASA já vinha oficiando o gestor e seus secretários de atrasos de repasses com pendência desde o exercício de 2015.

Contudo, esse fato não contribui diretamente para a ocorrência da irregularidade, pois, por outros meios, os responsáveis foram formalmente cientificados, e poderiam ter sanado as dívidas do município para com o instituto de previdência.

Então, forçoso responsabilizá-lo solidariamente tendo por base o inciso VIII do artigo 155 da Lei Complementar 27, de 2 de junho de 2012, simplesmente sob a justificativa de que não tenha levado ao prefeito o conhecimento da irregularidade apontada nos autos, sendo que este teve ampla informação da situação.

Porém, o Controlador municipal, também, como descrito em sua conduta, ao tomar conhecimento da irregularidade deveria por ofício comunicá-la ao

controle externo, conforme preconiza o parágrafo único do art. 382 do Regimento Interno desta Corte.

Art. 382. O Tribunal poderá aplicar aos administradores ou responsáveis que lhe são jurisdicionados, as sanções constantes de sua Lei Orgânica, na forma prevista neste Regimento.

Parágrafo único. Estão sujeitos às mesmas sanções previstas neste título, por responsabilidade solidária, os responsáveis pelo controle interno que, comprovadamente, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deixarem de dar ciência ao Tribunal.

Assim, deve ser mantida sua responsabilização por deixar de comunicar a este Tribunal a irregularidade identificada, com aplicação de multa, bem como excluir sua solidariedade no ressarcimento do débito apontado pela Comissão de Tomada de Contas Especial.

Assim, para o Recorrente, para que o MPC divergisse da conclusão da ITC 4785/2019, deveria apresentar fundamentação específica para as teses discordantes – no caso, o Parecer MPC 1594/2020 concluiu:

2 – DO MÉRITO:

(...)

Não obstante, não se deve proceder a proposição da unidade técnica do afastamento do débito em relação a Marcello Pinto Rodrigo, uma vez que “não é necessária a presença de dolo para a responsabilização de terceiro que tenha concorrido para dano ao erário, sendo suficiente a constatação de culpa, em sentido estrito, para sua condenação solidária” (TCU, Acórdão 2550/2019 – Plenário, Rel. Walton Alencar Rodrigues), nos termos da LC n. 621/2012:

Art. 44. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Por fim, ressalta o caráter gravíssimo da infração praticada o fato de que está capitulada na Lei n. 8.429/1992 como ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário (art. 10).

3 – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, pugna o Ministério Público de Contas:

3.1 – seja deferido o pleito de preferência na tramitação do processo, nos termos do art. 71, parágrafo único, e 264, parágrafo único, do RITCEES;

3.2 – seja rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva aduzida por Jerônimo Pablo Paez Torres;

3.3 – comprovada a prática de grave infração à norma legal e dano ao erário, seja a tomada de contas especial em face de Jerônimo Pablo Paez Torres, Marcus Vinícius Doelinger Assad e **Marcello Pinto Rodrigues** julgada IRREGULAR, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas, “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, e, por consectário, imputar:

3.3.1 – a Jerônimo Pablo Paez Torres, Marcus Vinícius Doelinger Assad e **Marcello Pinto Rodrigues, solidariamente, o débito de 793.473,3438 VRTE**, nos termos do art. 87, inciso V, da LC n. 621/2012, em decorrência do prejuízo descrito no item 2.1 da ITC 04785/2019-1;

3.3.2 – a Jerônimo Pablo Paez Torres, Marcus Vinícius Doelinger Assad e **Marcello Pinto Rodrigues multa proporcional** ao dano causado, nos termos do 134 da LC n. 621/2012; e

3.3.3 – a Jerônimo Pablo Paez Torres, Marcus Vinícius Doelinger Assad e **Marcello Pinto Rodrigues multa pecuniária**, nos termos dos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos II e III, da LC n. 621/2012.

Como se vê, a fundamentação do MPC para divergir da ITC 4785/2019, limitou-se à afirmação de que “não é necessária a presença de dolo para a responsabilização de terceiro que tenha concorrido para dano ao erário, sendo suficiente a constatação de culpa, em sentido estrito, para sua condenação solidária”, citando o Acórdão TCU 2550/2019 e fazendo referência à LC n. 621/2012, art. 44 (“Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária”).

De pronto, se percebe a seguinte inconsistência nos fundamentos trazidos no Parecer MPC 1594/2020: as justificativas originais do agente Marcello Pinto Rodrigues (TC 8983/2017, Defesa/Justificativa 01163/2019-2, doc. 092) não utilizam a palavra “dolo” e não alegam, em seu favor, a “ausência de dolo” ou similar.

Já a defesa do gestor Marcus Vinicius Doelinger Assad (Peça Complementar 23332/2019-8. Doc. 088), traz um capítulo intitulado “da inexistência de conduta dolosa que tenha provocado dano ao erário. Fundamentos jurídicos trazidos pela LINDB e pelo Decreto Regulamentador nº 9830/2019”, o que pode ter originado a imprecisão no Parecer.

Cabe razão, portanto, ao Recorrente, quando alega ausência de fundamentação específica nos fundamentos do Parecer MPC 1594/2020, para divergir da ITC 4785/2019, ao menos quanto à conclusão da inexistência de nexo de causalidade, fato que adquire relevância no momento em que o Acórdão 915/2020 adota, em seus termos, àquela do MPC.

Ou seja, uma vez que a ITC 4785/2019 demonstrou não haver nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano apurado, e uma vez que o MPC divergiu de tal conclusão sem reestruturar ou propor nova cadeia lógica da responsabilização (conduta típica, nexo e culpabilidade), resta evidente que o Acórdão 915/2020 – que manteve os termos do Parecer MPC 1594/2020 para condenar o Recorrente – replica tais vícios que afetam a validade e eficácia do *decisium*.

Ocorre, enfim, como alegado pelo recorrente, que sua conduta “torna-se irrelevante”, uma vez que não fica estabelecido o nexo com o dano apontado, ou mesmo com as condutas irregulares dos demais agentes responsabilizados, não restando configurado tratar-se de erro grosseiro, mas erro que, diante das circunstâncias – o Recorrente não ficou inerte, oficiou o gestor da situação irregular por várias vezes, além do fato de que a diretora do Ipasa oficiou este TCE do inadimplemento – deve ser reconhecido como formal:

Neste sentido, a omissão imputada ao Recorrente torna-se irrelevante, não havendo em se falar em erro grave e, por consequência, qualquer tipo de sanção ao Recorrente.

Erro grave foi a suspensão de pagamento das contribuições previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Anchieta - IPASA. Comunicar tal fato ao TCE - como resta comprovado, pois a Corte foi comunicada – transmuta-se em simples ato formal acessório, pois incapaz de modificar a situação.

Como já exposto, ainda que o Recorrente não tenha informado o fato irregular a esta Corte, a Diretora do Ipasa o fez, comunicou a este c. Tribunal de Contas, de forma que resta clarividente que o dano apontado não é consequência da omissão do Recorrente.

Cabe esclarecer que este justificante recomendou diversas e reiteradas vezes ao Ordenador de despesas (autoridade, na forma do art. 155, VI li, da LC Municipal 72/2012) do Município a Regularização das Contribuições ao IPASA, sem sucesso, uma vez que tratava de decisão política do prefeito a inadimplência, em razão "do momento crítico financeiro decorrente do acidente de Mariana, acabou por escolher pagar fornecedores a recolher as contribuições previdenciárias".

Fica evidente, portanto, que a omissão do Recorrente em informar ao TCE (na forma do art. 144 da LOTCEES) a irregularidade, em razão das circunstâncias narradas, é irrelevante para o caso, pois, se tivesse informado, não alteraria o resultado final (o dano constatado), o que parece configurar mero erro formal, conforme jurisprudência do TCU:

Neste sentido, anuímos com a conclusão da ITC 4785/2019 quanto à nula contribuição da conduta do Recorrente para o dano apurado, mas divergimos quanto à aplicação da multa, pois uma vez afastada a sua contribuição para o fato principal (dano), pois a entendemos como mera irregularidade formal, não se mostra razoável ou proporcional manter a sanção de caráter acessório – “por deixar de comunicar a este Tribunal a irregularidade identificada”, quando a própria diretora do Ipasa já havia feito tal comunicação:

Muito embora o senhor Marcello comprove ter advertido o prefeito municipal por meio documental sobre a situação fiscal pelo qual passava o município e apresentado medidas a serem tomadas para o equilíbrio fiscal, percebe-se um certo desencontro temporal. Isso porque, desde março/2016 a diretora presidente do IPASA já vinha oficiando o gestor e seus secretários de atrasos de repasses com pendência desde o exercício de 2015.

Contudo, esse fato não contribui diretamente para a ocorrência da irregularidade, pois, por outros meios, os responsáveis foram formalmente cientificados, e poderiam ter sanado as dívidas do município para com o instituto de previdência.

Então, forçoso responsabilizá-lo solidariamente tendo por base o inciso VIII do artigo 155 da Lei Complementar 27, de 2 de junho de 2012, simplesmente sob a justificativa de que não tenha levado ao prefeito o conhecimento da irregularidade apontada nos autos, sendo que este teve ampla informação da situação.

Porém, o Controlador municipal, também, como descrito em sua conduta, ao tomar conhecimento da irregularidade deveria por ofício comunicá-la ao controle externo, conforme preconiza o parágrafo único do art. 382 do Regimento Interno desta Corte.

Assim, deve ser mantida sua responsabilização por deixar de comunicar a este Tribunal a irregularidade identificada, com aplicação de multa, bem

como excluir sua solidariedade no ressarcimento do débito apontado pela Comissão de Tomada de Contas Especial.

O Recorrente ainda alega, no mesmo tópico, “inovação no modo de decidir do Tribunal de Contas quanto à matéria” já que “não se encontra nos acórdãos e decisões desta Corte a sanção, por multa ou ressarcimento, de servidor responsável pelo controle interno”, trazendo como fundamento diversas decisões desta Corte:

É o que se confirma ao visitarmos os seguintes julgados e decisões desta Corte - Acórdão TC-1755/2015, Processo TC-3146/2014; Acórdão TC-1752/2018, Processo 06934/2017-6, 03209/2014-9; Parecer Prévio TC-132/2018, 05120/2018- 9, 03734/2016-7, 02840/2016-3, 02926/2015-8, 02921/2015-5; Acórdão TC- 01391/2018-1, Processo 07570/2017-3; Acórdãos TC-252/2018, 09063/2017-3, 01228/2018-1, 03057/2014-2, 09326/2017-1; Acórdão TC-1081/2017, Processo TC- 5567/2015; Decisão 02983/2019-3 - Plenário, Processos 13205/2015-1, 02463/2013-9; Parecer Prévio TC 119/2018, Processos 01463/2018-8, 04250/2016- 4, 03788/2015-5; Acórdão TC-618/2017, Processo TC-2670/2014; Acórdão TC- 708/2016 - Primeira Câmara, Processo - TC-3359/2014; Acórdão TC-1635/2015 - Primeira Câmara, Processo TC-2463/2014; Acórdão TC- 1585/2018 - Primeira Câmara, Processo 07491/2016-4; Acórdão TC-1375/2018 - Plenário, Processo 01089/2013-1; Acórdão TC- 889/2018 - Plenário, Processos 02230/2018-1, 02654/2014-3; Parecer Prévio TC-145/2017 - Primeira Câmara, Processo TC 7487/2016: **não foi encontrado, em qualquer um deles a) a comunicação pelo controle interno dos fatos irregulares ao TCEES e, b) em nenhum destes processos houve alguma sanção aos responsáveis pelo controle interno; mais ainda, tais servidores sequer foram citados ou mencionados.**

Tais acórdãos e decisões, entendo, consolidam "as orientações gerais da época", prevista no art. 24 da LINDB, que deve orientar as decisões e o julgamento do presente processo - neste sentido, reforço o resultado da pesquisa por mim realizada: este TCE nunca sancionou, sequer com multa, qualquer controlador interno de município em razão da inadimplência das contribuições previdenciárias, processadas e julgadas.

Embora a referência a julgados não seja normalmente acatada para justificar outras decisões, especialmente porque tratam de casos específicos, os quais normalmente não têm a mesma configuração, vê-se, no caso, caber razão ao Recorrente.

Em todas as decisões (acórdãos, decisões, pareceres prévios) citadas por ele, relativas ao inadimplemento das contribuições aos institutos de previdência municipais, não há a inclusão do responsável pelo controle interno municipal dentre os demais agentes responsabilizados naqueles processos, o que demonstra que esta Corte efetivamente não identifica nos responsáveis pelo controle interno municipal conduta própria capaz de contribuir para a irregularidade e respectivo dano.

Assim, o controle interno municipal não tem o poder – nem poderia, em razão do princípio da segregação de funções – de determinar, ordenar, atestar ou aprovar (ou não) despesas, de impor condutas ou sanções aos agentes públicos, nem a obrigação de se manifestar previamente (tal qual a assessoria jurídica) sobre a regularidade dos atos dos gestores e demais agentes, de forma que não se pode estabelecer – s.m.j. – em qualquer situação em que tenha agido conforme as normas, nexos entre as atividades do controlador e atos que resultem em dano que porventura tenha ocorrido.

Ou seja, entendemos que as atividades a serem desenvolvidas pelo controlador interno municipal são aquelas que se mantêm distantes ou que não se confundem com qualquer ato concreto próprio da administração, garantindo a independência adequada – a segregação das funções – em suas ações de controle.

Neste sentido, adotar como critério para a aplicação de sanção o § único do art. 382 da LC 261/2013, parece inadequado e desproporcional, pois, além do artigo ser de natureza genérica, ficou demonstrado no caso, o Recorrente adotou medidas internas – oficiou por diversas vezes o gestor – com o objetivo de sanar a irregularidade, e a diretora do Ipasa deu ciência da situação ao TCE, antes mesmo de informar o próprio controle interno.

Concluimos, pelo exposto, por acolher as justificativas do Recorrente pela reforma do Acórdão 915/2020, quanto à sua responsabilização pelo dano e quanto à sanção aplicada.

Assim sendo, pelas considerações acima delineadas, entendo que assiste razão a área técnica e ao *Parquet* de Contas, nos termos das sobreditas manifestações, **motivo pelo qual rejeito a preliminar.**

2.3.3. Da ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa e devido processo legal (item 4.1.3 da ITR 291/2021-7):

Com relação a este item, a área técnica, acompanhada pelo *Parquet* de Contas, se manifestou nos seguintes termos:

Em matéria conexa com aquela tratada no item anterior (4.2), o Recorrente alega prejuízo ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, uma vez que foi condenado por um critério pelo qual não se defendeu, ou seja, que o Parecer MPC 1594/2020 inovou em relação ao critério legal: a manifestação do *Parquet*, que fundamenta sua conclusão, pela condenação, na LC 621/2012, art. 44, que não foi a referência utilizada na ITI 311/2019 e MT 5681/2019 (“afronta ao art. 155, inciso VIII da LC 27”), a partir das quais se defendeu.

Cabe lembrar que a ITC 4785/2019, por sua vez, afastou a responsabilidade do Recorrente que estava fundamentada no “inciso VIII do artigo 155 da Lei Complementar 27, de 2 de junho de 2012”, mas a manteve em razão do art. 382 do RITCEES:

Porém, o Controlador municipal, também, como descrito em sua conduta, ao tomar conhecimento da irregularidade deveria por ofício comunicá-la ao controle externo, conforme preconiza o parágrafo único do art. 382 do Regimento Interno desta Corte.

Entendemos, neste caso, caber razão ao Recorrente, afinal, nem a MT 5681/2019, nem a ITI 311/2019, fizeram referência à LC 621/2012, art. 44, nem ao art. 382 do RITCEES, utilizado como fundamento da ITC 4785/2019, para manter a responsabilidade do agente.

Observa-se, portanto, certo desalinhamento das peças técnicas: a MT 5681/2019 e a ITI 311/2019 indicaram o critério legal (art. 155, inciso VIII da LCM 27) pelo qual o Recorrente originalmente se defendeu, a ITC 4785/2019 afastou este critério e elencou o art. 382 do RITCEES para indicar conduta imprópria, enquanto o MPC preferiu o similar art. 44 da LC 621/2012, este último adotado o Acórdão 915/2020

(“corroborando em parte com o parecer técnico e *in totum* com o parecer do Ministério Público de Contas”) que o condenou.

Assim, embora deva prevalecer o princípio da consubstanciação, pelo qual o réu se defende dos fatos que lhe são imputados – e não da tipificação legal – no caso em tela entendemos prejudicial ao Recorrente, além do fato de que os arts. 382 do RITCES e 44 da LC 621/2012 não foram citados nas peças pelas quais se defendeu (ITI e MT), que nestas peças não houve qualquer menção ao fato dele não ter cientificado o Tribunal de Contas das irregularidades, mas que não teria levado “ao conhecimento da autoridade as irregularidades de que tiver ciência” (inciso VIII do artigo 155 da Lei Complementar 27/2012), medida adotada por ele, conforme evidenciado nos autos.

Cabe razão, portanto, ao Recorrente, devendo haver a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, em especial quanto à necessária harmonia do critério legal pelo qual ele se defendeu e aquele outro pelo qual foi condenado, e essa ausência de unicidade haveria de ser corrigida com nova citação para apresentar justificativas pertinentes à realidade processual, garantindo a ampla defesa.

Entretanto, em razão da análise aqui desenvolvida, uma vez que concluímos caber razão ao Recorrente e por afastar a sua responsabilidade e sanção imposta nos itens 4.1 (“ausência de nexo de causalidade entre as condutas ilícitas a ele imputadas e o dano apontado”) e item 4.2 (com relação à decisão imotivada e da ausência de erro grosseiro), entendemos ausente o interesse processual para dar sobrevida e estender ainda mais o presente processo, pois que necessário inaugurar procedimentos (nova citação) e alongar o seu tempo de resolução, em desacordo com os princípios constitucionais da razoável duração do processo, da economia processual e da celeridade.

Assim sendo, pelas considerações acima delineadas, entendo que assiste razão a área técnica e ao *Parquet* de Contas, nos termos das sobreditas manifestações, **motivo pelo qual rejeito a preliminar.**

2.3.4. Da ausência de dano (item 4.1.4 da ITR 291/2021-7):

Com relação a este item, a área técnica, acompanhada pelo *Parquet* de Contas, se manifestou nos seguintes termos:

Quanto à alegação de que “não houve prejuízo ao patrimônio público”, constatamos que essa matéria já foi analisada pela ITC 4785/2019 (TC 8983/2017, doc. 98), quando analisou as razões apresentadas do agente Jeronimo Pablo Paez Torres, tendo concluído por não acolher tais justificativas, conforme relatado:

(...)

Alega o senhor Jerônimo que não houve dano ao erário uma vez que os valores de juros de mora e multa foram recolhidos em favor do próprio Município de Anchieta, pois o patrimônio do IPASA integra o patrimônio público, não tendo ocorrido a diminuição deste.

Em seu favor buscou amparo no art. 387 do Regimento desta Corte e no art. 5º da Lei Federal 8.424/1992. Em ambos se discorre sobre o ressarcimento ao erário quando da ocorrência de dano.

Ainda em seu favor, apresentou o Voto do Relator 04875/2018-1, integrante do Processo TC 1463/2018-8, aonde, em caso similar ao ora apresentado, fora mantida a irregularidade, porém, considerada ausência de dano ao erário.

Análise.

O processo TC 1463/2018-8 tratou de recurso de reconsideração no qual fora proferido o Parecer Prévio 00119/2018 - Plenário, reformador do Parecer Prévio 114/2017.

Muito embora tenha sido afastado o ressarcimento, entendeu a área técnica a ocorrência de desvio de função da despesa, pois recursos financeiros foram empregados para pagamento de juros e multas, deixando de ser alocados em outras funções de governo, como se extrai do Parecer Prévio 00119/2018-1 - PLENÁRIO:

A área técnica, por sua vez, entendeu que apesar de não haver ocorrência de dano, a irregularidade deve permanecer, vez que os valores relativos a juros e multas em virtude do atraso no pagamento da contribuição previdenciária patronal incorreram em desvio de função, visto que tais valores deveriam ser destinados à realização de despesas concernentes às demais funções do ente público, como saúde e educação.

Pois bem, essa é uma questão recorrente e enfrentada em diversos momentos nesta e nas demais Cortes de contas da federação, nas quais apontou-se responsabilização e necessidade de ressarcimento em decorrência de dano causado pela incidência de juros e multas provenientes no atraso de recolhimento de parcelas previdenciárias, quer seja para o INSS, quer seja para os regimes próprios de previdência.

Esses dispêndios constituem despesas estranhas à atividade administrativa, sendo indevidos e os recursos neles empregados poderiam ser aplicados em despesas prioritárias às necessidades da coletividade.

Em contraponto ao Parecer Prévio 00119/2018, trazemos à discussão o Parecer Prévio TC 05/2019 – PLENÁRIO, proferido no Processo TC 3685/2018-3, referente a recurso de reconsideração solicitado pelo prefeito do município de João Neiva.

No tocante à questão da ausência de recolhimento de contribuição previdenciária, nesse momento, foi acrescentada determinação para que o gestor instaurasse tomada de contas especial para apuração e quantificação do dano causado ao erário:

1.4. Acrescentar as seguintes **DETERMINAÇÕES** para que o atual gestor:

1.4.1 **Instaure Tomada de Contas Especial** para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade de encargos financeiros devidas às contribuições previdenciárias, e o ressarcimento aos cofres públicos, com fulcro no artigo 83, § 1º, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), sob pena de incorrer em responsabilidade solidária, informando, ainda, outros dados exigidos pela Instrução Normativa TC nº 32, de 04 de novembro de 2014, devendo os autos da Tomada de Contas Especial ser encaminhados a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias, na forma do art. 14 da referida Instrução Normativa.

Isso, em decorrência de ter sido apontado no Relatório Técnico Contábil 9/2014 restos a pagar ao INSS patronal no valor de R\$ 111.761,98 em contraponto ao

valor de R\$ 52.168,39 empenhado e não pago, bem como restos a pagar ao RPPS, de obrigações patronais, no montante de R\$ 399.848,53, com R\$ 96.746,94 empenhados e não pagos.

Importante reportar também as argumentações trazidas no voto vista do Conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, no mesmo Parecer Prévio, em que manifesta crítica ao não reconhecimento de irregularidade.

O tema previdência social tem sido objeto de constante debate em diferentes esferas, com questionamento pontuais acerca do alcance da reforma ao atual sistema, mas é senso comum a necessidade de adoção de alterações no sistema atual sob pena de colapso fiscal do estado e da impossibilidade de honrar os benefícios assegurados.

Nesse ponto soa contraditória a deliberação proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal de Contas por meio do Parecer Prévio 129/2017, ao não reconhecer irregularidade neste item específico e desconsiderar a prática desse tipo de ação nas finanças públicas e na sustentabilidade do sistema previdenciário.

A materialidade é reconhecida pelo próprio responsável pelas contas quando afirma a existência de parcelamento da dívida em exercício posterior (Aceite 2077/2014), condição que exige a prévia de confissão da dívida.

Na mesma linha, também, o Conselheiro Relator Paulo Curi Neto, do Tribunal de Contas de Rondônia, em seu voto rechaçou a argumentação de ausência de dano ao erário, pois, se a prefeitura não atrasasse os recolhimentos, não teria que arcar com as despesas de multa e juros:

De plano, cabe rechaçar o argumento de que não houve prejuízo ao erário municipal, haja vista que, sem grande esforço de raciocínio, evidencia-se cristalino o dano experimentado pelo município, pois se a prefeitura não atrasasse os recolhimentos das contribuições previdenciárias junto ao IPMV, não teria que arcar com as despesas decorrentes de multa e juros de mora, além de colocar em risco o equilíbrio atuarial daquele instituto de previdência.

Somando ao já explicitado, também encontramos manifestação do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, Processo TCERJ 219.138/18, coadunando com a caracterização de dano nos casos da ocorrência de juros e multas em decorrência dos atrasos das contribuições previdenciárias.

O parcelamento do débito **não afasta o fato de o gestor** ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes desta importante política pública, pois o não recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias **prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial** do sistema previdenciário e **contraria o caráter contributivo e solidário**, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas nos artigos 40, 149, § 1º e 195, incisos I e II da Carta Magna.

E, ainda, a intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias **acarreta prejuízo ao erário municipal** na medida em que tem de suportar com o pagamento de multa e juros moratórios, além de ensejar a **inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios – CAUC**, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União (celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais) e a compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/08 e do artigo 22, inciso II da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88.

Inúmeros são os posicionamentos dos Tribunais de Contas favoráveis à interpretação de ocorrência de dano em casos similares ao constatado no município de Anchieta, deliberando no sentido de ressarcimento dos valores empregados para tais despesas.

Há de se ressaltar que, mesmo os recursos do Instituto de Previdência integrarem o patrimônio da municipalidade, como argumenta o defendente, estes pertencem exclusivamente a seus segurados, não podendo o gestor municipal utilizá-los para outro fim.

Em nosso entendimento, a ITC 4785/2019 abordou de maneira adequada e fundamentada a questão da “ausência de dano ao patrimônio”, não merecendo retoques ou remendos, pelo que concluímos por **não acolher as justificativas** apresentadas.

Assim sendo, pelas considerações acima delineadas, entendo que assiste razão a área técnica e ao *Parquet* de Contas, nos termos das sobreditas manifestações, **motivo pelo qual rejeito a preliminar.**

2.3.5. Da nulidade da tomada de contas (item 4.1.5 da ITR 291/2021-7):

Com relação a este item, a área técnica, acompanhada pelo *Parquet* de Contas, se manifestou nos seguintes termos:

O Recorrente alega que a Tomada de Contas Especial realizada pela prefeitura de Anchieta seria nula, em razão da:

- a) Suspeição do controlador geral responsável e do nomeado presidente da comissão de tomada de contas especial;
- b) Violação da ampla defesa e contraditório, transcendência de responsabilização e da ilegitimidade passiva do agente;
- c) Ausência de requisito objetivo de validade de qualquer ato administrativo tendo em vista que é absolutamente inconstitucional a forma de provimento de todos os cargos da Controladoria Geral de Anchieta e,
- d) Nulidade de citação por vício no mandado enviado em sede de procedimento interno, uma vez que não detinha elementos mínimos de validade e condição em que os justificantes seriam ouvidos

Verifica-se que o presente Recurso de Reconsideração interposto por Marcello Pinto Rodrigues não está acompanhando de documentos ou outras formas de comprovação dos fatos que alega.

Entendemos não caber razão ao Recorrente.

De início, aderimos a tese de que o denominado processo de tomada de contas especial (TCE) é **medida excepcional** e se compõe de duas fases, a saber, a interna e a externa:

Tomada de contas especial é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.

(...)

Tomada de contas é, na fase interna, um procedimento de caráter excepcional que visa determinar a regularidade na guarda e na aplicação de recursos públicos e, diante da irregularidade, na fase externa, um processo para julgamento da conduta dos agentes públicos. (Jacoby Fernandes, pp. 32-3¹).

(...)

A rigor, os processos de julgamento das contas nos tribunais de contas só assumem a natureza de processo a partir do seu ingresso na corte, na chamada fase externa. Antes dessa fase não apresenta partes ou litigantes, porque inexistente uma lide, mas somente uma unidade dos atos investigatórios rumo à verdade material.

No relatório final de uma comissão de tomada de contas especial, por exemplo, poderá essa firmar a irregularidade das contas, hipótese em que, após a manifestação do órgão de controle interno e da autoridade (ministro, secretário de Estado ou equivalente), serão os autos remetidos ao tribunal de contas, para julgamento. Precisamente nesse momento, a TCE assume a condição de processo, quando o órgão instrutivo, apreciando a apuração promovida pela comissão e os demais elementos dos autos, destacará os principais aspectos, passando diretamente, ou após a deliberação do colegiado das cortes de contas - plenário ou câmara -, para a manifestação do ministério público, que funciona em caráter especializado junto ao tribunal.

Nesse momento, presenciando a existência de indícios, formaliza-se a acusação, seguindo-se citação, defesa e julgamento pelo tribunal de contas (idem, p. 523).

O Tribunal de Contas da União entende essa “fase interna” como um procedimento apurativo interno, não sendo necessárias as formalidades do processo legal (Processo TC nº 009.200/2006-1, apensos TC-005.501/2004-0 e TC-023.894/2007-9):

Diferentemente, a fase interna do processo de tomada de contas especial guarda similitude com o inquérito policial, momento em que são colhidas as provas para a tipificação do delito no âmbito da instrução criminal. Nessa etapa não há previsão de realização do contraditório e da ampla defesa, porquanto não ocorre qualquer modalidade de apenação. **Sob o aspecto da racionalidade administrativa e da enfocada economia processual, deve-se buscar eliminar procedimentos que não possuem utilidade para o desfecho do processo e que provocam perda de eficiência.** Isso se verifica porque, no ordenamento vigente, independentemente de se exaurir o contraditório e a ampla defesa na fase interna da TCE, será necessário repetir todo o procedimento no âmbito do TCU, haja vista que constitui procedimento legal indispensável à apenação dos responsáveis, ao qual esta Corte está adstrita

¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública.** Brasília, Brasília Jurídica, 2003, 3ª edição, pp. 31-32 e 523.

No mesmo sentido é o entendimento do STJ²:

A jurisprudência deste Tribunal já se posicionou no sentido de que não há violação ao princípio do devido processo legal na fase interna da TCE, porquanto, de acordo com a Lei 8.443/92, o controle interno tem natureza semelhante a do inquérito policial, razão por que não se faz necessária a realização do contraditório, que deverá ocorrer durante a fase externa do procedimento, perante o Tribunal de Contas da União.

Assim, conforme Jacoby Fernandes (p. 523), “os processos de julgamento das contas nos tribunais de contas só assumem a **natureza de processo** a partir do seu ingresso na corte, na chamada fase externa”, provocados por um “procedimento administrativo” ou “procedimento apurativo interno” (fase interna) no âmbito do ente, cuja denominação é homônima - tomada de contas especial, apresentada geralmente na forma de um relatório.

É o que vemos no presente caso, de forma que o relatório apresentado pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Prefeitura de Anchieta deve ser, inicialmente, entendido como “procedimento administrativo” ou “procedimento apurativo interno”, fase interna do processo de tomada de contas especial, que adquire a natureza de TCE, *stricto sensu*, após recepcionada nesta Corte como tal.

Assim, à exceção da análise dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento do processo, não cabe a esta Corte a análise da suspeição do controlador e do nomeado presidente da comissão de tomada de contas especial – antes de mais nada, porque não há a comprovação documental dos fatos que alega – e, por conseguinte, por se tratar de um “procedimento administrativo” desenvolvido no âmbito da prefeitura de Anchieta.

A mesma situação com relação à alegação de ausência de requisito objetivo de validade de qualquer ato administrativo emitido pela Controladoria do município, em razão da forma supostamente inconstitucional dos cargos deste órgão: não há comprovação destas alegações, ou seja, de que os servidores ocupantes destes cargos estão ou deveriam estar impedidos de ocupá-los, mesmo porque não se demonstra qualquer decisão judicial a favor da citada inconstitucionalidade.

Já as alegações de violação da ampla defesa e contraditório e da nulidade de citação por vício nos mandados enviados pela Controladoria e pela comissão de tomada de contas constituída no município, salientamos novamente que, em nosso entendimento, a “fase interna” deste processo de tomada de contas especial deve ser caracterizado como um “procedimento administrativo” desenvolvido no âmbito da prefeitura de Anchieta.

Logo, nesta “fase interna”, como demonstramos, não são necessárias as formalidades do processo legal, em especial a realização do contraditório e da ampla defesa, que foi garantido ao Recorrente, em conformidade com os normativos próprios, na “fase externa” da TCE, ou seja, aquela desenvolvida aqui nesta Corte, na qual o Recorrente apresentou sua defesa original, após a ITI 311/2019 e MT 5681/2019, apresentou um primeiro Recurso de Reconsideração (TC 4892/2020) e, posteriormente, apresentou o presente Recurso, não havendo que se falar, portanto, no presente caso, em ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

² “Não há violação ao devido processo legal na fase interna de Tomada de Contas Especial”. Portal TRF1”. Processo nº 0052980-50.2014.4.01.3400/DF. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/decisao-nao-ha-violacao-ao-devido-processo-legal-na-fase-interna-de-tomada-de-contas-especial.htm>>. Acesso em: 07 set. 2021.

Em conclusão, não acolhemos as alegações trazidas aqui pelo Recorrente.

Assim sendo, pelas considerações acima delineadas, entendo que assiste razão a área técnica e ao *Parquet* de Contas, nos termos das sobreditas manifestações, **motivo pelo qual rejeito a preliminar.**

Ultrapassada esta fase, passo à análise de mérito.

2.4. DO MÉRITO RECURSAL:

2.4.1. Inadimplência de contribuições previdenciárias devidas ao instituto de previdência dos servidores de Anchieta, com conseqüente obrigação de pagamento de juros e multas, despesas que importam em dano ao erário. (item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 04785/2019-1):

Crítérios: art. 123, 123-A, 124 e 130 da Lei 169/2004; Violação aos Princípios da Economicidade, Legalidade, Moralidade, Proibição Administrativa e da Boa-fé Objetiva, prescritos no art. 37, caput, da CF/88, art. 116 da Lei 8.112/90 c/c art. 155, incisos VI, VII, VIII e XIII da LC Municipal nº 27/2012, art. 75 e 134, VIII, ambas da Lei 003/2014 (Lei Orgânica) e art. 59 da lei 568/2009.

Responsáveis Solidários:

Jerônimo Pablo Paez Torres – Ex-Secretário Municipal de Fazenda.

Marcus Vinicius Doelinger Assad –Ex-Prefeito Municipal.

Marcello Pinto Rodrigues – Ex-Controlador-Geral do Município

Ressarcimento: 793.473,34 VRTE

O recurso tratado nos presentes autos decorre de irregularidade apurada no **Processo TC-08983/2017-3** referente a Tomada de Contas Especial instaurada pela Administração do Município de Anchieta, tendo como objeto a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Anchieta – IPASA.

Naqueles autos, por meio do Acórdão TC-00915/2020-7 - 1ª Câmara, o colegiado desta Corte de Contas rejeitou as razões de justificativas apresentadas e julgou

irregulares as contas dos senhores Jerônimo Pablo Paez Torres, Marcus Vinicius Doelinger Assad e Marcello Pinto Rodrigues em razão do cometimento da infração que causou dano injustificado ao erário, disposta no item 1.1.1 do referido Acórdão, com amparo no art. 84, III, “c”, “d” e “e”, da Lei Complementar Estadual 621/2012, condenando-os ao ressarcimento solidário do valor de 793.473,34 VRTE. O Acórdão ainda aplicou multa aos responsáveis, proporcional ao dano, no valor de 7.000 VRTE, com base no art. 134 da LC 621/2012, aplicando-lhes, também, multa de R\$ 3.000,00, com amparo no art. 135, III da LC 621/2012, na forma do art. 389, III do RITCEES.

Nesta fase recursal, a teor da irregularidade recorrida, o corpo técnico pronunciou-se por meio da **Instrução Técnica de Recurso 00291/2021-7**, nos seguintes termos:

[...]

4.2- Do mérito. Da ausência de omissão do controle interno.

O Recorrente alega que não foi omissivo frente à situação irregular do inadimplemento das contribuições por parte da prefeitura de Anchieta, já que teria agido por meio de comunicação ao gestor, com a sugestão de “contingenciamento”, devendo ser considerado, ainda, que a própria diretora do Ipasa enviou comunicados ao mesmo gestor, ao secretário de Fazenda, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, sem que destes comunicados resultasse qualquer medida corretiva ou de fiscalização.

O Recorrente traz em seu auxílio trecho do Acórdão TCEES 1726/2017 que destaca as funções do controle interno – “acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas”, além do “caráter opinativo do Controle Interno” – que demonstra a conformidade de suas ações no presente caso:

ACÓRDÃO TC-1726/2017 – PLENÁRIO

Ressalva-se, no entanto, que deve ser afastada a responsabilidade da **Procuradoria Municipal e do Controle Interno**, pelas razões abaixo expostas:

- 1- A atividade jurídica exercida nos autos do procedimento licitatório pelos Procuradores Municipais senhores (...) e do Consultor Interino da Procuradoria senhor (...), não foi relevante para a configuração da irregularidade, pois não lhes competia a elaboração do devido projeto básico, tampouco a demonstração da vantagem da locação.
- 2- A omissão dos senhores Jayme Vieira Torres Filho e Henderson de Souza Cassa, respectivamente Controlador Interno de Governo e Diretor de Controle Interno, **não foi relevante para a configuração da irregularidade, uma vez que o Controle**

Interno tem por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados.

Assim, uma vez que ficou demonstrado no presente processo que o então gestor – diante das dificuldades financeiras resultantes da paralisação da Samarco em decorrência do acidente de Mariana – decidiu, de forma consciente e deliberada, priorizar outras despesas e inadimplir as contribuições previdenciárias ao Ipassa, e que tanto a diretora do órgão quanto o próprio Recorrente, na sua função de controlador interno, expediram ofícios e manifestações aos agentes envolvidos (prefeito, secretário de Fazenda, além da comunicação da diretora ao TCE e ao MPES), dá-se razão ao Recorrente.

A conduta do Recorrente, portanto, não foi omissiva diante da irregularidade, tendo falhado apenas em não comunicar ao Tribunal de Contas a situação irregular, mas tal falha foi, de certa forma, suprida pela comunicação feita pela diretora do Ipassa, de forma que sua conduta, repetindo o Acórdão 1726/2017 citado, “não foi relevante para a configuração da irregularidade” e, se tivesse agido de forma diversa, não teria alterado o rumo das coisas, pois o inadimplemento das contribuições foi decisão clara e consciente do gestor.

Em conclusão, opinamos por **ACOLHER O PRESENTE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO e a reforma do Acórdão 915/2020 quanto à responsabilidade solidária do Recorrente em face do dano apurado e quanto na sanção (multa) aplicada.**

Por fim, entendemos não caber nesta espécie de recurso, a arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal 838/2013 e os atos dela consequentes.

5- CONCLUSÃO

Considerando-se os argumentos fáticos e jurídicos apresentados, opina-se no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do presente recurso de reconsideração, para que sejam **REFORMADOS** os termos do **ACÓRDÃO 915/2020**, no sentido de afastar a responsabilidade solidária do agente **MARCELLO PINTO RODRIGUES** em face do dano apurado, e, também, a multa que lhe foi aplicada.

Pois bem,

Quanto à responsabilização do senhor Marcelo Pinto Rodrigues (Ex-Controlador Geral do Município), a ITC 04785/2019-1 elaborada pelo NPPREV no processo de Tomada de Contas Instaurada (Processo TC-08983/2017-3), concluiu no seguinte sentido:

[...]

O senhor Marcello Pinto Rodrigues fora responsabilizado por omissão do dever legal de controlar as contas do órgão, não apontar as irregularidades e deixar de noticiá-las a esta Corte, implicando na reiteração da inadimplência de contribuições previdenciárias, levando a municipalidade ao pagamento de juros e multas, com dano ao erário.

No que tange à omissão no dever legal de controlar as contas e como forma de demonstrar o conhecimento do prefeito frente à matéria, o justificante apresentou o expediente encaminhado ao prefeito municipal intitulado “Memorando da Controladoria Geral do Município³” nº 71/2016, de 04 de outubro de 2016, protocolizado sob nº 19.211/2016.

Nesse documento, dentre várias sugestões apresentadas ao gestor, incluiu-se o parcelamento das dívidas previdenciárias.

[...]

Quadra registrar, por oportuno, que seria salutar a proposição de projeto de Lei com o fito de que se faça um parcelamento junto ao IPASA objetivando cancelar nosso passivo com esta Autarquia Municipal, bem como transferir os 8% Orçamentários do IPASA para a Municipalidade objetivando o equilíbrio fiscal, o que dará algo próximo dos sete milhões de reais.

Também sugerimos no mês de dezembro que se realize o parcelamento dos débitos junto ao INSS.

Também juntou os ofícios encaminhados pela Diretora Presidente do instituto de previdência, senhora Eliana Teodora Saraiva Rovetta, encaminhados ao prefeito e secretários municipais, solicitando a regularização dos débitos previdenciários.

✓ Ofício n. 056/2016, 29 de março de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);

✓ Ofício n. 71/2016 GAB/IPASA, 28 de abril de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);

✓ Ofício n. 145/2016, 08 de agosto de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);

✓ Ofício n. 169/2016, 09 de setembro de 2016 (endereçado ao Prefeito Municipal);

³ Evento eletrônico 93 – Peça Complementar 23.3666/2019-7.

- ✓ Ofício n. 170/2016, 09 de setembro de 2016 (endereço à Secretária de Saúde);
- ✓ Ofício n. 171/2016, 09 de setembro de 2016 (endereço ao Secretário de Fazenda);
- ✓ Ofício n. 276/2016, 20 de dezembro de 2016 (endereço ao Secretário de Fazenda);
- ✓ Ofício n. 277/2016, 20 de dezembro de 2016 (endereço à Secretária de Saúde).

Muito embora o senhor Marcello comprove ter advertido o prefeito municipal por meio documental sobre a situação fiscal pelo qual passava o município e apresentado medidas a serem tomadas para o equilíbrio fiscal, percebe-se um certo desencontro temporal. Isso porque, desde março/2016 a diretora presidente do IPASA já vinha oficiando o gestor e seus secretários de atrasos de repasses com pendência desde o exercício de 2015.

Contudo, esse fato não contribui diretamente para a ocorrência da irregularidade, pois, por outros meios, os responsáveis foram formalmente cientificados, e poderiam ter sanado as dívidas do município para com o instituto de previdência.

Então, forçoso responsabilizá-lo solidariamente tendo por base o inciso VIII do artigo 155⁴ da Lei Complementar 27, de 2 de junho de 2012, simplesmente sob a justificativa de que não tenha levado ao prefeito o conhecimento da irregularidade apontada nos autos, sendo que este teve ampla informação da situação.

Porém, o Controlador municipal, também, como descrito em sua conduta, ao tomar conhecimento da irregularidade deveria por ofício comunicá-la ao controle externo, conforme preconiza o parágrafo único do art. 382 do Regimento Interno desta Corte.

Art. 382. O Tribunal poderá aplicar aos administradores ou responsáveis que lhe são jurisdicionados, as sanções constantes de sua Lei Orgânica, na forma prevista neste Regimento.

Parágrafo único. Estão sujeitos às mesmas sanções previstas neste título, por responsabilidade solidária, os responsáveis pelo controle interno que, comprovadamente, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deixarem de dar ciência ao Tribunal.

Assim, deve ser mantida sua responsabilização por deixar de comunicar a este Tribunal a irregularidade identificada, com aplicação de multa, bem como excluir sua solidariedade no ressarcimento do débito apontado pela Comissão de Tomada de Contas Especial.

Nesta fase recursal, a ITR 00291/2021-7, elaborada pelo NRC, reforçou que o então Controlador Interno, apesar de efetivamente não ter comunicado ao TCEES a inadimplência da prefeitura com o Ipasa, a Corte foi informada da situação de inadimplência pela diretora do IPASA, concluindo que o controlador interno adotou

⁴ Lei Complementar 27/2012 – Institui o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Anchieta.

Art. 155. São deveres do servidor público municipal:

VIII - levar ao conhecimento da autoridade as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ou função;

medidas saneadoras coerentes com sua função, qual seja, oficiar o gestor do inadimplemento e solicitar a regularização.

Nesse mesmo sentido manifestou-se o **Parquet de contas, por meio do Parecer 01950/2022-7**:

[...]

Pelo exame dos autos, sobretudo os apontamentos emitidos pelas manifestações da Unidade Técnica, verifica-se que o recorrente adotou as medidas adequadas que estavam ao seu alcance, de forma que oficiou diversas vezes o gestor com o objetivo de sanar as irregularidades, bem como apresentou plano de contingenciamento. Porém, como já exposto, a atuação dos agentes da controladoria não possui força vinculante e cogente, sendo a adoção das recomendações sujeita ao juízo discricionário do gestor.

Também, conforme evidenciado pela Instrução Técnica de Recurso 00291/2021-7, as irregularidades ora apontadas foram comunicadas ao Tribunal de Contas pela Diretora do IPASA antes mesmo de informar a própria controladoria interna municipal.

Outrossim, embora não possam ser aplicados, por si só, como razões de decidir, o fato de ocupar cargo em comissão subordinado ao gestor, a fragilidade da estrutura do órgão controlador e o valor expressivo do dano reforçam a desproporcionalidade na imputação de responsabilidade solidária do recorrente pelo ressarcimento do prejuízo ao erário.

Assim sendo, uma vez demonstrado nos autos que o recorrente adotou as medidas existentes ao seu alcance para o saneamento da irregularidade e a mitigação do dano, embora não acatadas deliberadamente pelo ordenador de despesas, não se pode estabelecer nexo de causalidade suficiente entre as atividades do controlador e os atos que resultaram no dano ocorrido.

Portanto, não se constata conduta omissiva suficiente para justificar a imputação de responsabilidade solidária pelo dano ou de multa, sob pena de violação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e dos dispositivos legais da LINDB já supracitados.

Em relação a possível dano ao erário, o recorrente alega pela sua não ocorrência, haja vista que os valores pagos em favor do IPASA a título de juros e multa permaneceram dentro do próprio patrimônio da administração municipal, apenas sendo transferidos da Prefeitura Municipal de Anchieta para o Instituto de Previdência Municipal. Sendo assim, os valores referentes aos juros e multas pagos pela Prefeitura Municipal de Anchieta foram recolhidos em favor da própria Administração Pública Municipal, ficando o patrimônio público municipal inalterado, uma vez que o patrimônio do IPASA integra o patrimônio do Município, dada sua

condição de Administração Indireta. Ressaltou que tal entendimento já foi adotado por esse Egrégio Tribunal de Contas, quando do julgamento do Recurso de Reconsideração Processo TC-1463/2018, referente à prestação de contas anual do então prefeito de Vargem Alta, o colegiado desta Corte de Contas entendeu pela não ocorrência de dano ao erário.

Em análise a tais argumentações, a ITC 04785/2019-1 (Processo TC-08983/2017-3) rechaçou as justificativas, acrescentando que, embora naqueles autos (Processo TC-1463/2018) tenha sido afastado o ressarcimento, entendeu a área técnica a ocorrência de desvio de função da despesa, pois recursos financeiros foram empregados para pagamento de juros e multas, deixando de ser alocados em outras funções de governo. O corpo técnico ressaltou ainda a decisão constante no Parecer Prévio TC-00005/2019-5 – Plenário (Processo TC-3685/2018-3) onde houve determinação para que o gestor instaurasse tomada de contas especial fim de apurar a totalidade de encargos financeiros devidas às contribuições previdenciárias (INSS e RPPS), e o ressarcimento aos cofres público. Destacou também julgados de outros Tribunais de Contas onde se concluiu pela ocorrência de dano ao erário. Assim, manteve a opinião pela manutenção da irregularidade, bem como o ressarcimento dos valores apontados.

Em exame à situação registrada, observo, em análise ao Processo TC-4250/2016 – Prestação de Contas Anual – Prefeitura Municipal de Vargem Alta – exercício de 2015) no item 1.2.1 do Parecer Prévio TC-114/2017, havia determinação para instauração de tomada de contas especial para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade dos encargos financeiros incidentes sobre os recolhimentos em atraso da contribuições previdenciárias ao Instituto de Previdência Municipal, e devido ressarcimento aos cofres públicos. Contudo, em sede de Recurso de Reconsideração (Processo TC-1463/2018) o corpo técnico por meio da Instrução Técnica de Recurso 00236/2018-8 (item III.III) sugeriu a manutenção da irregularidade em relação ao não recolhimento de contribuições previdenciárias do ente, no entanto, entendeu pela não ocorrência de dano ao erário, visto que os valores acrescidos em virtude de pagamento em atraso de tal contribuição permanecem no âmbito da esfera municipal:

[...]

O Defendente entende que não houve dano ao erário, uma vez que os recolhimentos dos parcelamentos foram em favor da própria administração do Município, portanto, não teve como consequência diminuir ilegalmente o patrimônio público.

Neste sentido, assiste razão o Defendente, uma vez que os valores recolhidos a título de contribuição patronal são destinados ao Instituto de Previdência do próprio Município de Vargem Alta, portanto, os valores acrescidos em virtude de pagamento em atraso de tal contribuição permanecem no âmbito da esfera municipal, não se configurando como dano ao erário.

Não obstante, os valores relativos a juros e multas pagos em virtude do atraso no pagamento da contribuição previdenciária patronal incorreram em desvio de função, visto que tais valores deveriam ser destinados à realização de despesas concernentes às demais funções do ente público, como saúde e educação, o que não ocorreu.

Destarte, **permanece a irregularidade**, contudo, **afasta-se a ocorrência de dano ao erário**.

A proposição da área técnica foi acolhida pelo colegiado, conforme Parecer Prévio 00119/2018-1 que entendeu *“Apesar do recolhimento previdenciário ter se dado em atraso, ocasionando juros de mora e multa, assiste razão ao recorrente e à área técnica que não houve ocorrência de dano ao erário, uma vez que os valores apenas foram transferidos da Prefeitura ao Instituto de Previdência, permanecendo na própria Administração do Município”*.

Desta forma, nos presentes autos, da análise da tomada de contas especial, restou claro que a administração municipal priorizou a realização de gastos em outras áreas, gerando a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias ao IPASA, e tendo como consequência o pagamento de multas e juros.

Em relação ao pagamento de multas e juros, considerando que foram calculados nos termos de parcelamento celebrados entre o município e o IPASA, entendo ser de natureza grave, tendo em vista que esses encargos, junto com a obrigação principal, ficaram ainda para serem pagos pelas futuras administrações, o que pode comprometer a execução orçamentária, financeira e o equilíbrio fiscal do município, bem como a realização de gastos prioritários, como por exemplo saúde e educação. Desta forma, creio ser necessária a sanção por esta Corte de Contas visando coibir esse tipo de prática, por meio da aplicação de multa aos demais responsáveis, equivalente àquela imposta pelo Parecer Prévio recorrido. Exclui-se neste caso a

responsabilização do recorrente, tendo em vista que nos presentes autos não restou caracterizada conduta que pudesse lhe ser atribuída.

No entanto, quanto à ocorrência de dano ao erário, entendo que procede a alegação apresentada pelo recorrente. Considerando que os pagamentos de contribuição previdenciária, acrescidos de juros de mora e multa foram transferidos ao Regime Próprio de Previdência, permanecendo na própria administração do município, estou me filiando ao posicionamento do Parecer Prévio 00119/2018-1 pela não ocorrência de dano ao erário.

Não é demais lembrar a responsabilidade do ente pela preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, conforme estabelece o art. 1º, § 2º da Portaria 464/2018, o que meu entendimento reforça a ausência de dano:

[...]

Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar, no dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e no estabelecimento do plano de custeio dos regimes próprios de previdência social - RPPS, instituídos conforme Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, os parâmetros técnico-atuariais previstos nesta Portaria, para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998.

[...]

§ 2º O ente federativo deverá garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, nos termos da Lei nº 9.717, de 1998, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Desse modo, em consonância parcial ao posicionamento da área técnica esposado na **Instrução Técnica de Recurso 00291/2021-7** e, total ao Ministério Público de Contas, conforme **Parecer 01950/2022-7** quanto ao provimento ao presente recurso de reconsideração, com a consequente reforma do Acórdão 00915/2020-7 - 1ª Câmara, afastando a responsabilidade solidária do senhor Marcello Pinto Rodrigues.

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, **divirjo parcialmente do posicionamento técnico e acompanhamento *in totum* o entendimento do Ministério Público de Contas, e 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-831/2022-1

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, em:

1.1. CONHECER o Recurso de Reconsideração, pois presentes os pressupostos de admissibilidade;

1.2. REJEITAR AS PRELIMINARES suscitadas pelo senhor Marcello Pinto Rodrigues, relativas a “Ilegitimidade passiva *ad causam* por ausência de nexo de causalidade e conduta típica (item 4.1.1 da ITR 291/2021-7)”, “Decisão imotivada e injustificada (arts. 20, 22 e 24 da LINDB) e ausência de erro grosseiro em descumprimento (art. 28) - (item 4.1.2 da ITR 291/2021-7)”, “Ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa e devido processo legal (item 4.1.3 da ITR 291/2021-7)”, “Ausência de dano (item 4.1.4 da ITR 291/2021-7)” e “Nulidade da tomada de contas (item 4.1.5 da ITR 291/2021-7)”, constantes dos itens 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4 e 2.3.5 do voto;

1.3. DAR PROVIMENTO ao Recurso de Reconsideração, para que seja reformado o v. Acórdão TC-00915/2020-7, no sentido de afastar a responsabilidade solidária do senhor Marcello Pinto Rodrigues, em face do dano apurado, bem como da multa a ele aplicada;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.5. ENCAMINHAR os autos ao Ministério Público de Contas para providências quanto aos efeitos do presente *decisium*, no que se refere a exclusão do ressarcimento e da multa.

1.5. ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 07/07/2022 – 32ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

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

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária-geral das Sessões em
substituição**