



PROCESSO	13.661-1/2017
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
REPRESENTANTE	SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA 5ª RELATORIA
REPRESENTADA	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA
RESPONSÁVEL	JOSÉ ANTONIO DE ALMEIDA – ex-Prefeito
ADVOGADO	NÃO CONSTA
RELATORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO

9. De início, é importante destacar que esta Representação de Natureza Interna foi devidamente formalizada nos termos dos artigos 219 e 224, inciso II, “a”, ambos da Resolução Normativa 14/2007 TCE-MT, estando assim, preenchidos todos os requisitos regimentais necessários à sua admissibilidade, razão pela qual ratifico o seu conhecimento.

10. Ademais, ratifico a declaração de revelia proferida no Julgamento Singular 436/JCN/2017, divulgado no DOC do dia 05/7/2017, uma vez que, mesmo atendendo à subsequente pedido de Diligências do Ministério Público de Contas, solicitando renovação da citação, o ex-Prefeito, Senhor José Antônio de Almeida, citado via AR, por meio do Ofício 551/2017/GAB-JCN, bem como pelo Edital de Citação 847/JJM/2017, divulgado no DOC do dia 27/11/2017, deixou novamente transcorrer o prazo sem manifestação.

11. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, foram detectadas 6 irregularidades, 3 de natureza gravíssima e 3 de natureza grave, impostas ao Senhor **José Antônio de Almeida**, ex-Prefeito Municipal de São Félix do Araguaia, as quais transcrevo a seguir:

1. CA01, Contabilidade, Gravíssima. Inexistência de escrituração contábil do exercício em exame (artigos 83, 85 a 91, 93 a 95, 97, 99 e 100 da Lei 4.320/64).



1.1. As despesas, no montante de R\$ 1.635.614,77, referentes ao INSS patronal dos prestadores de serviços, do IPASFA Patronal e faturas da REDE CEMAT, não foram empenhadas no exercício de 2016.

2. DA05, Gestão Fiscal/Financeira, Gravíssima. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (artigos 40 e 195, I, da Constituição Federal/88).

2.1. Não recolhimento ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia-MT – IPASFA das cotas de contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a folha de pagamento, referente ao período de março a novembro no valor de R\$ 890.919,68, conforme demonstra-se no Apêndice A.

2.2. Não recolhimento ao INSS das cotas de contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamento do exercício de 2016, no valor de R\$ 324.875,17 sobre pagamentos efetuados a prestadores de serviços, conforme demonstra-se no Apêndice A.

3. DA07, Gestão Fiscal/Financeira, Gravíssima. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (artigos 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal/88; artigo 168- A do Decreto- Lei 2.848/1940).

3.1. Não recolhimento ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia-MT – IPASFA das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados, no período de junho a novembro de 2016, no valor de R\$ 441.881,56, conforme demonstra-se no APÊNDICE B.

3.2. Não recolhimento ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, o montante de R\$ 167.970,65, das cotas de contribuição previdenciária retidas dos prestadores de serviços no exercício de 2016, conforme demonstra-se no APÊNDICE A.

4. DB09, Gestão Fiscal/Financeira, Grave. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento (artigos 23, I, 24, II e IV, 36 da ON MPS/SPS 02/2009).

4.1. Constatou-se inadimplência no pagamento das parcelas dos acordos de parcelamentos da contribuição patronal feita com o Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia. - Tópico - 2.

5. JB01, Despesas, Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (artigo 15 da Lei Complementar 101/2000; artigo 4º da Lei 4.320/1964).

5.1. Despesas com juros no montante de R\$ 4.405,20 decorrentes dos pagamentos, em atraso, de parcelas dos acordos realizados junto ao IPASFA. - Tópico - 2.



6. NB01, Diversos, Grave. Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas em Resolução do TCE-MT (Resolução Normativa TCE 07/2008).

6.1. O Chefe do Poder Executivo, Sr. José Antônio Almeida e sua equipe de transição, não atenderam as solicitações da equipe de governo eleita para o exercício de 2017/2020. - Tópico - 2.

12. Tendo em vista a declaração de revelia do gestor, conclusivamente a **SECEX** opinou pela **manutenção das irregularidades CA01, DA05, DA07, DB09, JB01 e NB01**, em razão do não empenho das despesas no montante de **R\$ 1.635.614,77**, referentes ao INSS patronal dos prestadores de serviços, do IPASFA Patronal e faturas da REDE CEMAT; da não realização do repasse de **R\$ 890.919,68** ao IPASFA (março a novembro/2016) e **R\$ 324.875,17** ao INSS, relativos à contribuição patronal (exercício de 2016), **R\$ 441.881,56**, referentes aos valores descontados dos servidores (junho a novembro/2016), **R\$ 167.970,65**, das cotas de contribuição previdenciária retidas dos prestadores de serviços no exercício de 2016, inadimplência no pagamento das parcelas antigas e **R\$ 4.405,20** referentes aos juros decorrentes dos pagamento em atraso de parcelas dos acordos junto ao IPASFA, bem como pela não instituição de Comissão de Transmissão de Governo.

13. O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 4.826/2017**, de autoria do Excelentíssimo Procurador de Contas, Gustavo Coelho Deschamps, em consonância com a Equipe Técnica, opinou pela procedência da Representação de Natureza Interna e pela manutenção das irregularidades, com aplicação de multa ao ex-Prefeito Municipal de São Félix do Araguaia, Senhor **José Antônio de Almeida** e expedição de determinações.

14. Inicialmente, insta mencionar que as informações trazidas nesta Representação, são oriundas do Processo 5.055-5/2017 (Comunicação de Irregularidade – Chamado 139/2017), objeto de análise e apuração pela Equipe Técnica.

15. Passo a análise de cada irregularidade verificada, atribuída ao Senhor José Antonio de Almeida, nos itens a seguir:



Irregularidade 1

CA01, Contabilidade, Gravíssima. Inexistência de escrituração contábil do exercício em exame (artigos 83, 85 a 91, 93 a 95, 97, 99 e 100 da Lei 4.320/64).

1.1. As despesas, no montante de R\$ 1.635.614,77, referentes ao INSS patronal dos prestadores de serviços, do IPASFA Patronal e faturas da REDE CEMAT, não foram empenhadas no exercício de 2016.

16. Observo que, realmente, não foram empenhadas as despesas referentes ao INSS Patronal (prestadores de serviços) no montante de R\$ 738.458,36, além do IPASFA (Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia) no valor de R\$ 538.165,56; e o valor referente aos débitos com a Rede Cemat, no período de julho a dezembro de 2016, na quantia de R\$ 358.990,85; evidenciando falha grave na contabilidade do órgão, ante a ausência de contabilização de fatos relevantes.

17. Esses valores encontram-se no Relatório Preliminar dos autos 5.055-5/2017 (documento digital 157038/2017 - Apêndice – D – fl. 38) e foram extraídas de documentos enviados, por e-mail, após pedido da Equipe Técnica, em 24/03/2017, pelo Senhor Max Helebrandt, Contador da Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia, como se observa:

RELAÇÃO DE DESPESAS NÃO EMPENHADAS EM 2016

INSS Patronal - Prestadores de Serviços Avulsos - 2016	738.458,36
REDE CEMAT - Mês 07 a 12/2016	358.990,85
IPASFA Patronal	538.165,56
> TOTAL DE DESPESAS NÃO EMPENHADAS NO EXERCÍCIO DE 2016	1.635.614,77

Documentos enviado pelo Sr. Max. Helebrandt, Contador da Prefeitura de São Félix em 30/03/2016 por e-mail após solicitação da equipe em 24/03/2017.

18. Entendo que a contabilidade é, sem dúvida, o maior instrumento para o controle das finanças do Poder Público, devendo espelhar, com fidedignidade, a situação orçamentária, financeira e patrimonial da entidade. Os gestores públicos não podem dispensar informações contábeis para gerir o órgão público que administram. Por esse motivo, todas as receitas arrecadadas, todas as despesas efetuadas e todos os compromissos assumidos devem, obrigatoriamente, ser evidenciados nos demonstrativos contábeis.



19. No caso em análise, e de acordo com o Relatório da Comissão de Transição de Governo, instituída pela Portaria 432/2016 (anexo no doc. Digital 157038/2017, fls. 42/52), os valores acima mencionados, não foram empenhados pela gestão do Senhor José Antonio de Almeida, durante o exercício de 2016.

20. Portanto, diante dos fatos apresentados, considero demonstrada a responsabilidade do Senhor José Antonio de Almeida, ante a ausência de empenho das despesas referentes ao INSS Patronal (prestadores de serviços), do IPASFA (Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia) e dos débitos com a Rede Cemat, no período de julho a dezembro de 2016.

21. Dessa forma, na minha compreensão, **coaduno** com o entendimento técnico e ministerial, mantenho a irregularidade **1.CA01 (gravíssima)**, com aplicação de multa ao ex-Gestor, ante a não realização de empenho das despesas do INSS Patronal dos Prestadores de Serviços (R\$ 738.458,36); das Cotas Patronais devidas ao IPASFA (R\$ 538.165,56) e das faturas devidas à Rede Cemat (358.990,85), nos termos do artigo 75, III da LC 269/2007 c/c artigo 286, II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, inciso I, alínea “a”, c/c artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2017)

Irregularidade 2

DA05, Gestão Fiscal/Financeira, Gravíssima. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (artigos 40 e 195, I, da Constituição Federal/88).

2.1. Não recolhimento ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia-MT – IPASFA das cotas de contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a folha de pagamento, referente ao período de março a novembro no valor de R\$ 890.919,68, conforme demonstra-se no Apêndice A.

2.2. Não recolhimento ao INSS das cotas de contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamento do exercício de 2016, no valor de R\$ 324.875,17 sobre pagamentos efetuados a prestadores de serviços, conforme demonstra-se no Apêndice A.

22. Dos autos, conforme demonstrado pela equipe técnica, verifico que não foram recolhidos os valores devidos ao RGPS em sua totalidade, pois foram constatados débitos da parte patronal, referentes aos meses de março a novembro de 2016, no valor de



R\$ 890.919,68, e da parte descontada dos servidores, no montante de R\$ 354.875,17, do mesmo exercício.

23. Lembro ainda que, para garantir a proteção social, a Constituição Federal prevê meios que correspondem ao financiamento da seguridade social, cuja responsabilidade, conforme o *caput* do artigo 195, é de toda a sociedade de forma direta e indireta, conforme transcrição a seguir:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

24. Tal participação revela o princípio da solidariedade, aplicável à proteção social, o que o ilustre Professor Sérgio Pinto Martins, nos traz em seus ensinamentos a seguir transcrito:

“A solidariedade pode se considerada um postulado fundamental do Direito da Seguridade Social, previsto implicitamente inclusive na Constituição. Sua origem é encontrada na assistência social, em que as pessoas faziam uma assistência mútua para alguma finalidade e também com base no mutualismo, de se fazer um empréstimo ao necessitado. É uma característica humana, que se verifica no decorrer dos séculos, em que havia uma ajuda genérica ao próximo, ao necessitado.

25. Ademais, o artigo 40, da Constituição Federal/88, dispõe que:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, **mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (grifei)

26. O inadimplemento das contribuições ofende tanto a Constituição Federal, quanto a legislação municipal aplicável, Lei 468/2004, que trata da reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Félix do Araguaia, em seu artigo 43, conforme a seguir transcrito:

(...)

Art. 43. A receita do IPASFA será constituída, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, na seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 510, de 04 de outubro de 2005)



I – de uma contribuição mensal dos segurados ativos, definida pelo § 1º do art. 149 da CF/88, igual a 11% (onze por cento) calculada sobre a remuneração de contribuição; (Redação dada pela Lei nº 557, de 15 de janeiro de 2007);

II – de uma contribuição mensal dos segurados inativos e dos pensionistas a razão de 11% (onze por cento), calculada sobre a parcela dos proventos e das pensões concedidas e que tenham cumprido todos os requisitos para sua obtenção até 31.12.2003, que superarem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei nº 557, de 15 de janeiro de 2007);

(...)

IV - de uma **contribuição mensal do Município**, incluídas suas autarquias e fundações, definida na reavaliação atuarial igual a 14,50% (quatorze inteiros e cinquenta centésimos por cento) calculada sobre a remuneração de contribuição dos segurados ativos, compreendendo: 11,06% (onze inteiros e seis centésimos por cento) relativo ao custo normal e 3,44% (três inteiros e quarenta e quatro centésimos por cento) referentes à alíquota de custo especial, escalonado nos termos do Anexo I desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 784, de 04 de novembro de 2016). (grifei)

27. De todo o exposto, constato que o ex-Gestor não se atentou para os gastos do Executivo Municipal, de forma que permitiu a ocorrência do não recolhimento das contribuições previdenciárias devidas à Previdência Geral, tanto a parte patronal quanto a descontada dos seus servidores.

28. Assim, corroboro com o entendimento da Equipe Técnica e do Ministério Público Contas, mantenho a irregularidade **2.DA05**, com aplicação de multa ao ex-Gestor, em razão da ausência de pagamento das contribuições previdenciárias patronal (IPASFA - R\$ 896.919,68; e INSS – R\$ 324.875,17) dos meses de março a novembro de 2016, no total de R\$ 1.215.794,85, nos termos do artigo 75, II e III da LC 269/2007 c/c artigo 286, I e II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, inciso I, alínea “a”, c/c artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2017)

Irregularidade 3

3. DA07, Gestão Fiscal/Financeira, Gravíssima. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (artigos 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal/88; artigo 168- A do Decreto- Lei 2.848/1940).

3.1. Não recolhimento ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia-MT – IPASFA das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados, no período de



junho a novembro de 2016, no valor de R\$ 441.881,56, conforme demonstra-se no APÊNDICE B.

3.2. Não recolhimento ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, o montante de R\$ 167.970,65, das cotas de contribuição previdenciária retidas dos prestadores de serviços no exercício de 2016, conforme demonstra-se no APÊNDICE A.

29. Da análise dos autos, observo que não foram recolhidas a contribuição dos servidores efetivos do Executivo Municipal, referentes aos meses de março a novembro de 2016, no valor de R\$ 441.881,56, bem como a retenção ao INSS da contribuição previdenciária na fonte dos servidores contratados e comissionados, dos meses de janeiro a junho/2016, no montante de R\$ 167.970,65, oportunidade em que o ex-gestor deveria ter efetivado esses recolhimentos junto ao IPASFA e Autarquia Federal.

30. Quanto ao não recolhimento das parcelas descontadas dos segurados, a questão é gravíssima, podendo caracterizar, inclusive, crime de apropriação indébita previdenciária, conforme conduta tipificada no artigo 168-A, do Código Penal, a seguir transcrito:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I - recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

II - recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;

III - (...)

31. O tema aqui tratado merece especial atenção, uma vez que impropriedades como essa, prejudicam a saúde financeira do Fundo Previdenciário e, por via de consequência, sua capacidade de pagar eventuais benefícios aos segurados.

32. Nesse sentido, o ilustre Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, em sua obra *Controle Externo dos Regimes Próprios de Previdência Social*, observa que:



(...) o julgamento das contas do município de Juara, em 2009, constituiu o *leading case* do novo entendimento jurisprudencial do TCE-MT, uma vez que o relator original votou no sentido da aprovação com ressalvas, sendo vencido pelo entendimento de que o não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados ao INSS ou ao RPPS, conforme o caso, **representa irregularidade de gravidade tão expressiva que conduz ao juízo de mérito pela reprovação**. Com efeito, desde 2000, tal procedimento constitui tipo previsto no Código Penal: Apropriação indébita previdenciária: Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.⁴³ Em decorrência, os Acórdãos que julgam as contas irregulares em virtude da constatação dessas irregularidades determinam também o envio de cópia dos autos ao Ministério Público para o ajuizamento das ações penais de sua competência. (grifei)

33. Faz-se necessário ressaltar que os valores foram retidos dos servidores mensalmente durante o exercício de 2016, porém, não foram repassados à Previdência Social. Ocorre que esses valores não constituem recursos de titularidade da unidade gestora, sendo inaceitável sua destinação diversa do recolhimento ao órgão competente, conduta gravíssima do ex-Gestor e atentatória ao disposto na Constituição Federal/88.

34. Posto isso, e acompanhando o entendimento da Equipe Técnica e do Parecer Ministerial, mantenho a irregularidade **DA07**, com a **aplicação de multa ao ex-Gestor**, referente à ausência de repasses das **contribuições previdenciárias recolhidas dos servidores (IPASFA – R\$ 441.881,56; e INSS – R\$ 167.970,65)**, dos meses de junho a novembro de 2016, no total de **R\$ 609.852,21**, nos termos do artigo 75, II e III da LC 269/2007 c/c artigo 286, I e II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, inciso I, alínea “a”, c/c artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2017).

35. Compulsando os autos, verifico que as irregularidades 4 e 5, se tratam do mesmo assunto, motivo pelo qual as analisarei de forma conjunta.

Irregularidades 4 e 5

4. DB09, Gestão Fiscal/Financeira, Grave. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento (artigos 23, I, 24, II e IV, 36 da ON MPS/SPS 02/2009).

4.1. Constatou-se inadimplência no pagamento das parcelas dos acordos de parcelamentos da contribuição patronal feita com o Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia. - Tópico - 2.



5. JB01, Despesas, Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (artigo 15 da Lei Complementar 101/2000; artigo 4º da Lei 4.320/1964).

5.1. Despesas com juros no montante de R\$ 4.405,20 decorrentes dos pagamentos, em atraso, de parcelas dos acordos realizados junto ao IPASFA. - Tópico - 2.

36. Em análise dos autos, ficou comprovada a inadimplência no pagamento das parcelas dos acordos de parcelamentos da parte patronal junto ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia.

37. Conforme as guias apresentadas no momento da inspeção pela Equipe Técnica (processo 5.055-5/2017 – documento digital 157038/2017 - Apêndice B - fls. 20/32), algumas parcelas referentes aos acordos 438/2013, 439/2013, 440/2013, 442/2013, 450/2013 e 333/2015, foram pagas em atraso, o que configurou a Irregularidade **4.DB09 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_09**.

38. Em razão desses atrasos, decorrem a ocorrência da irregularidade **5.JB01 DESPESAS_GRAVE_01**, caracterizada pela realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas.

39. Quando da análise das impropriedades, em conjunto, verifico que as despesas realizadas com o pagamento de juros e multas ferem princípios basilares da Administração Pública, como o princípio da economicidade e o da eficiência, os quais são explicitamente trazidos pela Constituição da República. Ressalto, ainda, que este Tribunal tem entendimentos que tratam do tema em questão, os quais transcrevo a seguir:

Acórdão nº 558/2007 (DOE 14/03/2007). Despesa. Multas e juros de mora. Contribuições ao INSS. Apuração de responsabilidades.

O administrador público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações, inclusive as previdenciárias. Caso configurada situação de atraso no recolhimento das contribuições, o pagamento deverá ser feito pela administração paralelamente à adoção de providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento do erário, sob pena de glosa.

Resolução de Consulta nº 69/2011 (DOE 19/12/2011). Despesa. Multas e juros de mora. Obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas. Responsabilização do agente que deu causa ao atraso



no pagamento das obrigações. Possibilidade de responsabilização solidária da autoridade competente.

O pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas, oneram irregular e impropriamente o erário com encargos financeiros adicionais e desnecessários à gestão pública, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, consagrados nos artigos 37 e 70 da CRFB/1988 e também o artigo 4º da Lei n.º 4.320/1964; caso ocorram, a administração deverá satisfazê-los, e, paralelamente, adotar providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário, sob pena de glosa de valores e consequente responsabilização solidária da autoridade administrativa competente.

40. Assim, a Administração Pública não pode suportar o ônus decorrentes da má gestão por parte do administrador, que, em casos de pagamento de multas e juros incidentes sobre o atraso no recolhimento das obrigações contratuais, devem ser ressarcidos pelo agente que lhe deu causa, conforme preceitua a Súmula 1/2013 deste Tribunal:

SÚMULA 1/2013 – TCE/MT

O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

41. Ademais, a própria Constituição Federal, traz, em seu artigo 37, os preceitos norteadores da Administração Pública, que são princípios explícitos, sobre os quais o gestor não pode alegar desconhecimento, pois são estes que ressaltam o dever da Administração de prestar serviços à comunidade, buscando a satisfação das necessidades coletivas. Cabe lembrar que, essa prestação de serviços deve ocorrer de forma planejada, com qualidade e eficiência, em outras palavras, os recursos públicos, sejam eles humanos, financeiros ou físicos, devem ser administrados visando obter bons resultados e menores custos.

42. Por isso, em meu entendimento, vislumbro estarmos diante da hipótese de aplicação do princípio da consunção ou da absorção, princípio este típico do direito sancionador, quer na esfera penal ou na administrativa, segundo o qual, em casos em que ocorre uma sucessão de condutas com existência de um nexo de dependência, o ato ilícito fim absorve o ato ilícito meio.



43. Segundo o princípio da consunção, *lex consumens derogat legis consumptae*, o fato previsto (tipificado) por uma norma está compreendido em outra de âmbito maior e, portanto, só esta se aplica.

44. No âmbito penal, Rogério Grecco ensina que "se pode falar em princípio da consunção nas seguintes hipóteses: i) quando um crime é meio necessário ou normal fase de preparação ou de execução de outro crime; ii) nos casos de antefato ou pós-fato impúnivel".

45. No caso, a ocorrência da irregularidade **5.JB01**, decorre do mesmo fato gerador da irregularidade **4.DB09**, uma vez que se o ex-Gestor não tivesse atrasado o pagamento das parcelas dos acordos de parcelamentos da contribuição patronal, não ocorreria a incidência de juros e multas.

46. A Resolução Normativa 17/2010 deste Tribunal de Contas, em vigor à época, já atualizada pela Resolução Normativa 17/2016, em seu artigo 7º, traz o valor das multas a serem aplicadas em casos de dano ao erário, conforme a seguir transcrito:

Art. 7º. Quando o responsável for condenado à restituição de valores ao erário, além do valor a ser ressarcido e das multas aplicadas pela irregularidade, poderá ser aplicada multa de 10% sobre o valor atualizado do dano, limitada a 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso – UPFs/MT –, ou outra que vier a sucedê-la, considerando a natureza, as circunstâncias, a gravidade e as consequências da irregularidade, bem como o grau de culpabilidade do responsável.

47. Considerando que as classificações 4.DB09 e 5.JB01, referem-se, em essência, ao mesmo fato gerador, entendo que a dupla aplicação de penalidade deve ser afastada, sob pena de *bis in idem*.

48. De acordo com o princípio do *bis in idem*, ninguém poderá ser indiciado, processado, julgado e punido mais de uma vez pelo mesmo fato.

49. Seus fundamentos, conforme já esclareceu o doutrinador Carlos Eduardo Japiassú, além da equidade e da justiça, residem "(...) na necessidade de segurança jurídica, como uma limitação ao poder punitivo estatal, considerando o caráter repressivo do direito penal (...)", bem como na ideia de que "(...) a cada indivíduo será aplicada a sanção correspondente e suficiente para os seus atos (...)". (JAPIASSÚ, Carlos Eduardo



Adriano. *Princípio do ne bis in idem no direito penal internacional*. In: Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV, nº 4 e ano V, nº 5, 2003-2004, p. 96).

50. Por isso, **coaduno, parcialmente**, com a manifestação da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas, e utilizo-me do princípio da razoabilidade para aplicar tão somente multa de 10% sobre o valor do dano, além da restituição ao erário, no valor de R\$ 4.405,20, ao Senhor José Antonio de Almeida, decorrentes dos pagamentos atrasados de parcelas dos acordos realizados junto ao IPASFA, por entender que são suficientes ao apenamento administrativo da irregularidade processada, nos termos do artigo 75, II e III da LC 269/2007 c/c artigo 286, I e II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, II, alínea "a", c/c artigo 2º, §1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2014).

Irregularidades 6

6. NB01, Diversos, Grave. Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos eleitorais estabelecidas em Resolução do TCE-MT (Resolução Normativa TCE 07/2008).

6.1. O Chefe do Poder Executivo, Sr. José Antônio Almeida e sua equipe de transição, não atenderam as solicitações da equipe de governo eleita para o exercício de 2017/2020. - Tópico - 2.

51. Cabe esclarecer ao ex-gestor que o apontamento não é político, e tanto é técnico que o Tribunal editou a Resolução Normativa 07/2008, e que dispõe em seu artigo 3º que:

Art. 3º. Compete à Comissão de Transmissão de Governo da Prefeitura Municipal providenciar, junto aos setores correspondentes e de acordo com as regras estabelecidas pela administração, a apresentação dos seguintes documentos: (...) II – demonstrativos dos saldos disponíveis transferidos do exercício findo para o exercício seguinte, correspondentes a: a) termo de conferência do saldo em caixa; b) termo de conferência de saldo em bancos relativo a todas as contas correntes e respectiva conciliação bancária; c) relação de valores pertencentes a terceiros e regularmente confiados à guarda da Tesouraria (ex: caução, cautelas, etc.). III – demonstrativo dos restos a pagar referentes aos exercícios anteriores e ao exercício findo, discriminando processados e não processados, em ordem sequencial de número de empenhos/ano, a classificação funcional programática, as respectivas dotações, valores, datas e beneficiários; IV – demonstrativo das dívidas fundada e flutuante em 31/12, conforme anexos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64, respectivamente; (...) VI – inventário atualizado dos bens móveis e imóveis em 31/12, de acordo com os artigos 94 a 96 da Lei nº 4.320/64; (...) XI - comprovante de que o regime próprio de



previdência cumpre o limite imposto à taxa de administração; XII - declaração do prefeito, informando que: a) não concedeu aumento de despesa de pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato (parágrafo único, art. 21, LRF); b) não efetuou operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato (alínea b, inc. IV, art. 38, LRF); c) não contraiu obrigações de despesas sem disponibilidade financeira para seu pagamento nos dois últimos quadrimestres do seu mandato (art. 42, LRF); d) não realizou despesas sem prévio empenho.

52. Analisando os autos, verifiquei que o ex-Gestor, Senhor José Antonio de Almeida e sua equipe de transição, não atenderam às solicitações da equipe de governo eleita para o exercício de 2017/2020 (processo 5.055-5/2017 – documento digital 157038/2017 - Apêndice C – fls. 33/3; e Apêndice D – fls. 37, 39/52).

53. Nesse sentido, o ex-Gestor atuou de modo contrário aos ditames da Resolução Normativa 07/2008 deste Tribunal de Contas, que estipula os “procedimentos a serem adotados pelos atuais e futuros prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais por ocasião da transmissão do cargo”, ao não instaurar Comissão de Transmissão de Governo que, conduziria a nova administração, prejudicando a continuidade dos serviços públicos.

54. Por todo o exposto, **coaduno** com o entendimento técnico e ministerial, para manter as irregularidades **1.CA01, 2.DA05, 3.DA07 e 6.NB01**; entretanto, **divirjo** quanto aos apontamentos **4.DB09 e 5.JB01**, no que tange à condenação sugerida.

VOTO

55. Por todo o exposto, **ACOLHO, PARCIALMENTE**, o **Parecer Ministerial 4.826/2017**, de autoria do Procurador Gustavo Coelho Deschamps, e em cumprimento ao artigo 1º, inciso XV da Lei Complementar 269/2007 c/c artigo 227 § 5º do RITCE/MT, **VOTO** preliminarmente, pelo **CONHECIMENTO** da Representação de Natureza Interna proposta em desfavor do **Senhor José Antônio de Almeida**, ex-Prefeito Municipal de São Félix do Araguaia.

56. No **MÉRITO**, julgo-a **PROCEDENTE**, para:



57. **I. APLICAR MULTA**, no valor total de **39 UPFs/MT**, ao **Senhor José Antônio de Almeida**, sendo:

58. **a) 11 UPFs/MT** em razão da irregularidade **1.CA01 (GRAVÍSSIMA)**, quanto à não realização de empenho das despesas do INSS Patronal dos Prestadores de Serviços (R\$ 738.458,36), das cotas patronais devidas ao IPASFA (R\$ 538.165,56) e das faturas devidas à Rede Cemat (R\$ 358.990,85), referentes ao período de julho/dezembro de 2016, no total de **R\$ 1.635.614,77**, nos termos do artigo 75, III da LC 269/2007 c/c artigo 286, II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, inciso I, alínea “a”, c/c artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2017);

59. **b) 11 UPFs/MT** em razão da irregularidade **2.DA05 (GRAVÍSSIMA)**, referente à ausência de pagamento das **contribuições previdenciárias patronal** (IPASFA - R\$ 890.919,68 e INSS – R\$ 324.875,17) dos meses de março a novembro de 2016, no total de **R\$ 1.215.794,85**, nos termos do artigo 75, II e III da LC 269/2007 c/c artigo 286, I e II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, inciso I, alínea “a”, c/c artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2017);

60. **c) 11 UPFs/MT** em razão da irregularidade **3.DA07 (GRAVÍSSIMA)**, referente à ausência de repasses das **contribuições previdenciárias recolhidas dos servidores** (IPASFA – R\$ 441.881,56 e INSS – R\$ 167.970,65), dos meses de junho a novembro de 2016, no total de **R\$ 609.852,21**, nos termos do artigo 75, II e III da LC 269/2007 c/c artigo 286, I e II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, inciso I, alínea “a”, c/c artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2017);

61. **d) 6 UPFs/MT** em razão da irregularidade **6.NB01 (GRAVE)**, tendo em vista o não encaminhamento de documentos relativos à Transmissão de Governo, caracterizando a prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, nos termos do artigo 75, III da LC 269/2007 c/c artigo 286, II do RITCE-MT, graduada conforme o artigo 3º, inciso II, alínea “a”, c/c artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução Normativa 17/2016 (alterado pela Resolução Normativa 10/2017).



62. **II. APLICAR MULTA de 10% sobre o valor do dano**, em razão das irregularidades **4.DB09 (GRAVE)** e **5.JB01 (GRAVE)**, referentes aos atrasos no pagamento das parcelas dos acordos de parcelamentos da contribuição patronal (438/2013, 439/2013, 440/2013, 442/2013, 450/2013 e 333/2015) feita com o Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia e despesas de juros decorrentes desses atrasos, no total de **R\$ 4.405,20**, por entender que são suficientes ao apenamento administrativo das irregularidades processadas, nos termos do artigo 7º, da Resolução Normativa 17/2016, c/c o artigo 287 da Resolução Normativa 14/2017 RITCE-MT.

63. **III. DETERMINAR**, ainda, ao **Senhor José Antônio de Almeida**, que:

64. **a) no prazo de 60 dias, RECOLHA, com recursos próprios**, ao IPASFA - Fundo Municipal de Previdência Social de São Félix do Araguaia, o valor de **R\$ 4.405,20**, referentes aos juros de mora pelo atraso do pagamento das parcelas dos acordos realizados junto ao IPASFA, referentes aos meses de agosto a setembro de 2013 (acordos 438/2013, 439/2013, 440/2013, 442/2013 e 450/2013), bem como aos meses de setembro a dezembro de 2015 (acordo 333/2015), nos termos do artigo 189, §2º, da Resolução Normativa 14/2017 RITCE-MT, c/c o artigo 70, II, e artigo 80, da Lei Complementar 269/2007.

65. **IV. DETERMINAR** à atual gestão da Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia que instaure **Tomada de Contas Especial**, nos termos do artigo 156, § 1º, do Regimento Interno TCE/MT e dos artigos 3º e 5º, III, § 2º da Resolução Normativa 24/2014, com vistas a apurar a responsabilidade e o dano ao erário decorrente do inadimplemento das contribuições previdenciárias no exercício de 2016, a ser concluída em até **120 dias** e encaminhada ao Tribunal de Contas no prazo de **30 dias** contados do termo final para conclusão, nos moldes do artigo 17 da Resolução Normativa 24/2014.

66. **V. DETERMINAR**, ainda, à atual gestão da Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia que, no **prazo de 30 dias, RECOLHA** aos cofres do IPASFA os valores das **contribuições previdenciárias patronal** dos meses de março a novembro de 2016 (IPASFA – R\$ 538.165,56 e INSS – R\$ 738.458,36), no total de **R\$ 1.276.623,92**, referente à irregularidade **2.DA05**.



67. **VI. DETERMINAR**, também, à atual gestão da Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia que, no **prazo de 30 dias**, **RECOLHA** aos cofres do IPASFA os valores das repasses das **contribuições previdenciárias recolhidas dos servidores**, dos meses de junho a novembro de 2016 (IPASFA – R\$ 441.881,56 e INSS – R\$ 167.970,65), no total de **R\$ 609.852,21**, referente à irregularidade **3.DA07**.

68. **Além disso, DETERMINAR**, à atual gestão da Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia que, no **prazo de 30 dias**, **RECOLHA** aos cofres do IPASFA os valores dos **acordos de parcelamentos da contribuição patronal** feitos com o Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de São Félix do Araguaia, encaminhando os respectivos comprovantes de pagamentos a este Tribunal de Contas.

69. **Ressalto** que as multas deverão ser recolhidas aos cofres do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no prazo de **60 dias**, a contar da publicação da presente decisão, conforme dispõe o artigo 286, §3º, do RI/TCE-MT.

70. **Alerto** o responsável que o não cumprimento do disposto nesta decisão ensejará a inclusão de seu nome no cadastro de inadimplentes deste Tribunal de Contas e o envio de cópia dos autos para execução judicial, nos termos do art. 293 e §§ 1º, 2º e 3º, do Regimento Interno do TCE-MT.

71. **VOTO**, por fim, para remeter **cópia digitalizada dos autos ao Ministério Público Estadual**, uma vez que a ausência do recolhimento das cotas de contribuição previdenciária, em tese, pode caracterizar a prática de ilícito penal.

72. Após, encaminhem-se os autos ao Núcleo de Certificação e Controle de Sanções para acompanhar o cumprimento desta decisão.

73. Por fim, **determino** que a Secretaria de Controle Externo competente, realize o **monitoramento** desta decisão, conforme dispõe o artigo 148, inciso V e § 6º do RITCEMT

74. É o Voto.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

Cuiabá, 1º de março de 2018.

(assinatura digital)

JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

Conselheira Interina

Relatora

(Portaria 125/2017, DOC 1199, de 15/09/2017)