



PROCESSO : 1.466-4/2014
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
GESTOR : RAILDA DE FÁTIMA ALVES
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO
EQUIPE : HAROLDO DE MORAES JÚNIOR

1 - INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso Ordinário impetrado pela Sra. RAILDA DE FÁTIMA ALVES, contra o Acórdão nº 281/2015 – Primeira Câmara que julgou as contas anuais de gestão, IRREGULARES, referente ao exercício financeiro de 2014, da Prefeitura Municipal de Nova Nazaré.

Dispõe o ora Acórdão combatido, *in verbis*:

"Processos nºs 1.466-4/Processos nºs 1.466-4/2014 e 11.055-8/2014 - apenso

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ

Assunto: Contas anuais de gestão do exercício de 2014 e relatório de controle externo simultâneo

Relator: Conselheiro DOMINGOS NETO

Sessão de Julgamento 25-11-2015 – Primeira Câmara

ACÓRDÃO Nº 281/2015 – PC

Resumo: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA NAZARÉ. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2014. IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÕES À ATUAL GESTÃO.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **1.466-4/2014**.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, e 23, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do



Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 194, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator, que acolheu o voto-vista apresentado pelo Conselheiro Valter Albano, e de acordo, em parte, com o Parecer nº 6.958/2015 do Ministério Público de Contas, em julgar **IRREGULARES** as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Nova Nazaré, relativas ao exercício de 2014, gestão da Sra. Railda de Fátima Alves Carvalho, sendo o Sr. Paulo Bento de Moraes – contador; **determinando** à atual gestão que: **a)** proceda o devido ajuste, no balanço de 2015, da contabilização a maior da receita do FUNDEB no valor de R\$ 1.819,44 e a menor das transferências de recursos do ITR no montante de R\$ 5.381,52, apuradas no balanço de 2014 (artigos 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964, e Portaria nº 163/2001, princípios da evidenciação contábil e da transparência, artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000); **b)** envie e registre com fidelidade e exatidão, no Sistema Aplic, todos os atos e fatos administrativos, mais especificamente o parecer do controle interno, documentos de publicação das contas, execução fiscal, termos aditivos de prazo e de valor, além de enviar as informações obrigatórias (artigo 175 da Resolução nº 14/2007 e Resolução Normativa nº 31/2014, princípio da evidenciação contábil e da transparência); **c)** implemente um controle eficiente dos custos individuais de manutenção de veículos e equipamentos, os sistemas administrativos financeiro, almoxarifado, licitações e contratos eficientes (artigo 74 da CF, artigo 52 da CE, artigos 1º, § 1º, e 59, da LC nº 101/2000, artigos 74 a 80, 85 a 89, da Lei de Finanças Públicas nº 4.320/1964, e princípios da evidenciação, oportunidade e da transparência, Súmula 007 deste Tribunal); **d)** atualize o site da Prefeitura, disponibilizando em tempo real informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (Lei nº 12.527/2011, artigo 5º da Resolução Normativa nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa nº 14/2013, ambas deste Tribunal, Lei nº 12.527/2011, e artigos 48, II, 48-A da LC nº 101/2000); **e)** estruture fisicamente o funcionamento do Sistema de Informação ao Cidadão e a Ouvidoria, disponibilizando telefone e local de atendimento com servidor responsável pelo recebimento, processamento e gerenciamento das solicitações (Lei nº 12.527/2011, Resolução Normativa nº 25/2012, com alterações da RN nº 14/2013); **f)** adote medidas junto ao servidor especialmente designado para que o acompanhamento e fiscalização



da execução contratual seja eficiente e contínua (artigo 67, Lei nº 8.666/1993); **g)** nas prorrogações contratuais, cumpra as hipóteses, condições e limites estabelecidos no artigo 57 da Lei nº 8.666/1993; **h)** nos processos de liquidação e pagamento de despesa, atente-se à juntada de documentos idôneos e hábeis a comprovar a certeza e liquidez do crédito, nos termos do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964; **i)** planeje as despesas necessárias para o exercício a fim de adquirir bens e serviços mediante prévia licitação e/ou de obedecer à modalidade licitatória pertinente ao total das parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou de mesma natureza, facultando-lhe a utilização do sistema de registro de preços permitido pela Lei de Licitações e evitando a fragmentação de despesas (artigo 37, XXI, CF, artigos 2º, 15, § 7º, II, e 23, §§ 2º e 5º, da Lei nº 8.666/1993); **j)** proceda, **no prazo de 90 dias**, à regularização junto ao RPPS do recolhimento do saldo remanescente das parcelas previdenciárias parte patronal (R\$ 253.190,03) e segurado (R\$ 203.355,97), relativas à competência 2014 (artigos 23, I, 24, II e IV, 36 da ON MPS/SPS nº 02/2009, artigo 47, II, Lei Municipal nº 129/2004, artigos 40, 149, § 1º, e 195, II, da Constituição Federal; artigo 168-A do Decreto-Lei nº 2.848/1940); **k)** efetue o pagamento das diárias concedidas antes da realização das viagens pelos servidores (artigo 37, CF, e Decreto Municipal nº 1356/2003); e, **l)** observe o artigo 3º da Resolução Normativa nº 11/2009 e demais dispositivos legais pertinentes, quanto ao cancelamento de restos a pagar; **determinando**, ainda, à Sra. Railda de Fátima Alves Carvalho, que comprove **no prazo de 60 dias**, que: **1)** comprove que a restituição ao erário municipal de R\$ 5.575,92 foi com recursos próprios, relativa às despesas ilegais com multas e juros por atraso no recolhimento de algumas despesas (impropriedade 1 – JB01), sob pena de, em caso de não comprovação, restituir tal valor com recursos próprios dentro de igual prazo, encaminhando o devido comprovante a este Tribunal; e, **2)** comprove que a restituição ao erário municipal de R\$ 8.330,00 foi com recursos próprios (impropriedade 2 – JC10), sob pena de, em caso de não comprovação, restituir tal valor com recursos próprios dentro de igual prazo, encaminhando o devido comprovante a este Tribunal; e, por fim, nos termos do artigo 70, I, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 289, I e II, da Resolução nº 14/2007, e 6º, I, “a”, e II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2010, **aplicar** à Sra. Railda Fátima Alves Carvalho as **multas** de: **a) 11 UPFs/MT** pela



irregularidade 3 (GB 05); **b) 11 UPFs/MT** pela irregularidade 7 (DB 09); **c) 21 UPFs/MT** pela irregularidade 8 (DA 07); **d) 11 UPFs/MT** pela irregularidade 9 (DB 03); **e) 11 UPFs/MT** pela irregularidade 14 (DB 16); **f) 11 UPFs/MT** pela irregularidade 15 (NB 10); e, **g) 11 UPFs/MT** pela irregularidade 16 (NB 11); **aplicar** ao Sr. Paulo Bento de Moraes as **multas** de: **a) 11 UPFs/MT** pela irregularidade 20 (MB 03); e, **b) 21 UPFs/MT** pela irregularidade 21 (CA 02), cujas multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.”

Conforme se depreende do julgado suso transcrito, a Gestora, ora Recorrente fora condenada a restituir aos cofres públicos municipais, o valor de R\$ 13.905,92 (treze mil, novecentos e cinco reais e noventa e dois centavos), bem como foram aplicadas as multas no valor equivalente à 87 UPF's/MT.

O Recurso Ordinário está estabelecido no Capítulo X, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), em seu artigo 270 e seguintes, onde estabelecem os requisitos subjetivos (partes legítima para ingressar com a referida medida), bem como os requisitos objetivos (tempestividade e forma para o ingresso do presente recurso).

2. SÍNTESE DO PEDIDO

Com relação a irregularidade descrita no item 1, **JB 01. Despesa Grave 01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964). Item 3.2. Despesa.** Despesa ilegal referente ao pagamento de multas e juros por atraso no recolhimento e pagamento de várias despesas no valor total de R\$ 5.575,92, contrariando os art.15 c/c 16 e 17 da LRF e art. 4º da Lei 4.320/64, a



Recorrente assevera que restou determinado pelo Nobre Tribunal de Contas de Mato Grosso a restituição de valores, por parte da Sra. Railda Fátima Alves Carvalho, Prefeita de Nova Nazaré/MT, ora Recorrente, por serem consideradas ilegais a despesas havidas com o pagamento de multa e juros por atraso no recolhimento de várias despesas.

Que o Prefeito é autoridade máxima do Executivo Municipal, competindo a Ele a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos. Entretanto, essas funções não são desempenhadas exclusivamente pela Gestora, visto que em sua administração também conta com a ajuda de Secretários(as) Municipais, que também possuem responsabilidade sobre os atos administrativos.

Que nenhum dos fundamentos jurídicos utilizados pelo Relator originário deste processo, consta expressamente que a responsabilidade pelos fatos Administrativos em comento “é da Prefeita Railda Fátima Alves Carvalho”, de modo que toma-se qualquer interpretação extensiva a norma, medida no mínimo desproporcional e desarrazoada.

Assevera que no julgamento das Contas Anuais de Gestão do Exercício de 2014 da Prefeitura de Nova Nazaré/MT, foi dada interpretação extensiva à norma em prejuízo da Gestora, o que, salvo juízo de maior valor, não é admitido no ordenamento jurídico brasileiro.

Afirma ainda que o próprio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso concorda com essa tese, visto que em muitos casos determina a abertura de tomada de contas especiais para apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a recomposição do prejuízo causado ao Erário nos termos do Art. 2º da Resolução Normativa nº 24/2014 - TP.

Por esta razão, requer-se desde já a conversão da determinação da



restituição de valores imputada a Recorrente em determinação para abertura de Tomada de Contas Especial com o objetivo de apurar o verdadeiro responsável pelos fatos em comento.

No tocante a irregularidade transcrita no item 2 - **JC 10. Despesa_a classificar_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964)**. Item 3.2. Despesa, onde constatou-se vários processos de despesas no total de R\$ 8.330,00 com ausência de documentos e informações que comprovassem a efetiva prestação de serviços e a finalidade da despesa, a Recorrente destacou que durante a Manifestação de Defesa, foram apresentados os processos de despesa que deram origem aos pagamentos em comento, em cuja oportunidade foi possível verificar que todos eles encontravam-se com os respectivos atestos, o que não foi levado em consideração pelo nobre Conselheiro Relator.

Por consequência, foi determinado à Gestora a restituição dos valores.

Que a liquidação é formalizada com base em documentos: **nota fiscal, fatura e contrato**, os quais servirão de suporte para a Administração Pública verificar - por meio do ato de atestar e conferir esses documentos - a existência da obrigação a pagar, **o que foi feito**.

Portanto, para a liquidação da despesa exige-se a confirmação de que o material foi entregue ou o serviço realizado na forma contratada, que se dá através do “atesto” do fiscal do contrato ou responsável. **Isso também foi observado**.

Que a irregularidade em comento não prospera, na medida em que não restou comprovada, nem sequer alegada, a violação ao bem jurídico tutelado pelos citados Arts. 63 e 64, da Lei 4.320/64.



Assevera que a manutenção da irregularidade, se deu em razão do da ausência de documentos complementares aos que já instruem o processo de despesa, o que não poderá ser levado em consideração para análise desta irregularidade, pois trata-se de liquidação de gasto cuja realização foi comprovada pelo atesto dos servidores. Por isso a Recorrente praticou seus atos em observância aos preceitos legais, bem como para fiel atendimento do interesse público, já que somente autorizou a emissão do pagamento após a efetiva fiscalização da prestação dos serviços pelos servidores responsáveis para tanto, não ficando assim caracterizado que a mesma ocasionou prejuízos aos cofres públicos, tendo sido somente presumido pelo Conselheiro Relator.

Já com relação as irregularidades descritas nos itens:

3) GB 05. Licitação_Grave_05. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2o e 5o, 24, I e II da Lei 8.666/1993). Item 3.3. Licitações e Contratações Diretas. Pagamentos de despesas fracionadas de um mesmo objeto para promover a dispensa indevidamente no valor de R\$ 17.430,00;

9.) DB 03. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_03. Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal; art. 3º, caput da Resolução Normativa TCE no 11/2009). Item 3.7. Restos a pagar. Foi cancelado restos a pagar processados no valor de R\$ 54.592,39 sem a comprovação do fato motivador, contrariando o artigo 3º da Resolução Normativa TCE 11/2009;

14) DB 16. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_16. Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos



de acesso publico (art. 48, 11, 48-A da Lei Complementar no 101/2000). Item 3.13. Transparência Pública. As informações sobre a execução orçamentária e financeira não foram devidamente liberadas ao acesso da sociedade, por meios eletrônicos públicos em tempo real. (art. 48,11, da LRF);

15) NB10. Diversos_a classificarei0. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso a Informação (Lei no 12.527/2011 ;Resolução Normativa TCE no 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa TCE no 14/2013).Item 3.13. Transparência Pública. Não foram cumpridas as disposições pertinentes à Lei de Acesso à informação, em afronta à Lei 12.527/2011;

16) NB 11 - Diversos - Grave - Não foram implementadas as regras da Lei de Acesso à Informação de acordo com os padrões e prazos estabelecidos (art. 5º da Resolução Normativa TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2013). Item 3.13. Transparência Pública. Não foram implementadas as regras da Lei de Acesso à Informação de acordo com os padrões e prazos estabelecidos pelas Resoluções TCE MT nº 25/2012 e nº 14/2013;

20) MB 03 . Prestação Contas_a classificar_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT). Item 3.11. Prestação de Contas. Envio de informações pelo sistema Aplic de forma incompleta e distorcida, acarretando divergências entre as informações enviadas e as constatadas pela equipe técnica, maculando a prestação de contas por meio eletrônico;

21) CA 02. Contabilidade_Gravissima_02. Não apropriação da contribuição previdenciária do empregador (arts. 40 e 195,1, da Constituição Federal). Item 3.5. Encargos Previdenciários. Ausência de apropriação de valores referentes a encargo



patronal devido ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de Nova Nazaré, no valor de R\$ 283.644,00 contrariando os arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal”.

A Recorrente expõe as razões dessas irregularidade onde a mesma fora sancionada com a aplicação de multa pedagógica aos responsáveis, sendo num total de 77 UPFs/MT a Sra. Railda de Fátima Alves Carvalho e de 33 UPFs/MT, o Sr. Paulo Bento de Moraes . Entende a Recorrente que tais multas estão em desacordo com o que preceitua os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, porque não falar, inclusive, em dissonância com a Lei, tendo em vista que os atos pela Recorrente praticados não trouxeram quaisquer prejuízos ao Município, tanto que o processo *sub examine* isso sequer foi cogitado.

E que os ocupantes de cargo público somente devem ser penalizados quando praticam atos com dolo e com má-fé, o que não restou caracterizado nos presentes autos, sendo que, contrariamente a isso, o que é incontroverso, praticaram erros na ampla acepção da palavra, o que segundo jurisprudência dominante não deve gera penalização.

Por fim, em respeito ao princípio da eventualidade, considerando necessária a manutenção das penalizações, devem estas ser reduzidas de maneira significativa, eis, que tamanha penalidade, *permissa vênia*, viola o artigo 151, inciso IV da Constituição Federal, que veda a utilização do tributo com efeito confiscatório.

Primeiramente, convém lembrar que o princípio da legalidade, expresso no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, e segundo o qual é vedado instituir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, tem como vetor axiológico o princípio maior da segurança jurídica e da justiça.



Com efeito, o referido princípio da legalidade é multissecular, tendo sido estabelecido, inauguralmente, na Magna Carta de 1215, do Rei João Sem Terra. Já naquela época se consolidou a necessidade de prévia aprovação dos súditos para a imposição de qualquer taxaço, de acordo com o brocardo inglês no *taxation without representation*.

A partir daí se pode identificar a ideia de desaprovação popular aos tributos com efeitos claramente desapropriatórios e de conscientização de que a tributação pressupõe o prévio consentimento popular. Vale dizer, toda e qualquer tributação pressupunha o consentimento popular e não poderia resultar em anulação da riqueza, até mesmo porque, sabendo-se que a exigência tributária implica, inexoravelmente, invasão do Estado no patrimônio do particular, deve-se colocar limites a essas exigências, tais como o princípio da legalidade, o princípio da vedação do tributo com efeito de confisco, dentre outros.

Essa noção de tributo consentido, nascida então de um ideal de segurança jurídica, permanece inerte até os dias atuais. Hodiernamente, esse consentimento é representado pelo Poder Legislativo, que pelo povo e para o povo, emite as leis que irão regulamentar todas as matérias indispensáveis aos cidadãos, dentre elas a matéria tributária. De tal modo, o consentimento dos “súditos” dos dias atuais é facilmente identificado na lei, de que decorre que a instituição e o aumento de tributo somente podem ser estabelecidos por lei.

No entanto, o princípio da legalidade não tem aplicação somente no que tange à instituição e ao aumento do tributo, mas também no que diz respeito à cominação de penalidades (onde se encaixa a multa), *ex vi* do exposto no artigo 97, inciso V, do Código Tributário Nacional, segundo o qual somente a lei pode estabelecer “a cominação de penalidades”.



Nesse contexto, pode-se tranquilamente falar em multa consentida, a par da ideia de tributo consentido. Essa conclusão se reforça pela constatação de que a multa também resulta em invasão do Estado no patrimônio particular, donde ressurgem os vetores axiológicos da segurança jurídica e da justiça.

Assim sendo, sempre que se puder identificar que a multa foge ao patamar do razoável, especialmente à vista das circunstâncias e das peculiaridades do caso concreto, o aplicador da lei pode perfeitamente reduzir o seu montante, inclusive com esteio no princípio geral de direito da razoabilidade - que, por ser um princípio, prevalece sobre a simples regra, na clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. E a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

O aplicador da lei deve perquirir se realmente o consentimento popular concordaria com a multa imposta ao infrator. Isso, de acordo com o caso concreto que se lhe apresenta.

Portanto, a multa também não pode ter efeito de confisco, na dicção do artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal. E equivocado o entendimento de que tal disposição diz respeito apenas ao tributo.

Para afastar a aplicação do princípio em relação às multas, a Fazenda Pública tem se utilizado de uma interpretação meramente literal do dispositivo, sabidamente a mais pobre, já que o intérprete deve socorrer-se, ainda, da interpretação teleológica (ou finalística), lógica, histórica e, especialmente, sistemática.



A intenção do legislador (interpretação teleológica) foi a de evitar que o patrimônio particular seja anulado com a tributação, o que poderia ocorrer se se admitisse uma multa muito alta. Partindo-se do pressuposto de que a tributação implica, inevitavelmente, retirada do patrimônio particular pelo Estado, consolidou-se a regra de que essa retirada deve ser razoável de tal forma a preservar a riqueza desse particular.

E essa conscientização foi se formando ao longo dos séculos (interpretação histórica), culminada que foi com a edição da mencionada Magna Carta, que continua a influenciar a edição das constituições de todo o planeta.

Mutatis mutandis, a finalidade do não confisco é preservar o direito fundamental de propriedade, assegurado no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal, segundo o qual é garantido o direito de propriedade.

Por outro lado, é inadmissível que o tributo não possa ter efeito de confisco e a multa sim, pois tal exegese leva ao total absurdo (interpretação lógica).

Convém lembrar também que a penalidade pecuniária (a multa) é uma obrigação tributária principal, conforme preleciona o artigo 113, § 1º, do Código Tributário Nacional, segundo o qual a obrigação principal tem por objeto o pagamento do tributo ou “penalidade pecuniária”. Disso decorre que a vedação de tributo com efeito de confisco também se aplica à multa, que, pelo Código, foi igualada ao tributo para fins de consideração como obrigação tributária principal (interpretação sistemática).

Outro fato digno de nota é que o tributo, por si só, jamais terá efeito de confisco. Enquanto mera previsão, o tributo não tem aptidão para invadir o patrimônio do particular, aptidão que ele terá apenas quando da ocorrência do fato gerador e, conseqüentemente, do surgimento da obrigação tributária.



A presente abordagem, assim como nenhum outro trabalho jurídico, prescinde de uma análise jurisprudencial, pois o entendimento dos tribunais representa o Direito sob um aspecto dinâmico e prático.

Que a Recorrente recebeu penalidade equivalente 77 UPF's/MT, terá que desembolsar um mês de salário para efetuar o pagamento de multas pela prática de erros administrativos que não foram praticados com dolo e/ou má-fé, e que, contrariamente a isso, tiveram como objetivo tão somente o atendimento do interesse público.

Por esta razão, postula-se inicialmente pelo reconhecimento da inexistência de fatos administrativos capazes de ensejar a penalização da Recorrente, eis que ausentes quaisquer dos requisitos autorizadores. E que caso não seja esse o entendimento, argumentando em respeito ao princípio da eventualidade, seja diminuída consideravelmente a condenação, para que não fique caracterizado o efeito de confisco no caso em análise.

No tocante as irregularidades descritas nos itens abaixo:

7) DB 09. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_09. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, debito original ou parcelamento (arts. 23,1, 24, II e IV, 36 da ON MPS/SPS 02/2009).Item 3.5. Encargos Previdenciários. A Prefeitura não efetuou o recolhimento dos encargos previdenciários patronal ao RPPS no valor de R\$ 253.190,03 contrariando os art. 23,1, 24, II e IV, 36 da ON MPS/SPS 02/2009 e 47, II Lei Municipal 129/04;

8) DA 07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados a instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei no 2.848/1940). Item 3.5. Encargos Previdenciários. A Prefeitura não efetuou o



recolhimento dos encargos previdenciários dos segurados para o RPPS no valor de R\$ 203.355,97, contrariando os arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168-A do Decreto-Lei no 2.848/1940 e 47, II, da Lei Municipal 129/04.

A Recorrente assevera que o Nobre Conselheiro Valter Albano, ao pedir vista deste processo e proferir seu voto, influenciando a decisão dos demais pares, votando assim pela manutenção da irregularidade destes itens, não adotou o mesmo posicionamento quando do julgamento do Recurso Ordinário interposto para reforma da decisão que julgou irregulares as Contas Anuais de Gestão, Exercício de 2012 da Prefeitura de Marcelândia.

Questiona-se o que motiva a obtenção de conclusões diferentes para fatos mais que semelhantes? Que tal posição coloca em “xeque” o princípio da isonomia e da segurança jurídica, que devem imperar nas relações institucionais.

Afirma que, concernente o desrespeito ao princípio da segurança jurídica, que se liga visceralmente à moderna exigência de maior estabilidade das situações jurídicas, aí incluídas aquelas, ainda que na origem, apresentem vícios de ilegalidade. Que a segurança não é apenas a proteção da vida, da incolumidade física ou do patrimônio, mas também e principalmente a segurança jurídica.

Que razão inexistente para a apresentação de decisões tão conflitantes, pelo que deverá haver a reforma incontida do acórdão recorrido.

Assevera ainda que a ausência de recolhimento de débitos previdenciários, por si só não é capaz de ensejar julgamento irregular de contas de gestão, tendo em vista que as disposições trazidas pelo Regimento Interno desta Corte de Contas, ao definir em quais situações devem ser as contas julgadas irregulares, uma vez que nos casos em



exame não encontraram presentes nenhum dos fatos descritos no mencionado verbete legal, eis que somente poderão ser consideradas, eventualmente presentes, inconsistências administrativas nas circunscrições dos apontamentos constantes do Relatório de Auditoria, chega-se à conclusão de que no presente caso - análise das contas anuais - não há outro caminho, senão o de um julgamento pela Regularidade das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura de Nova Nazaré/MT, Exercício de 2014.

Que ainda que possa estar caracterizada a ocorrência de erro nos atos praticados pela Gestora, ora Recorrente, isso só não basta para o reconhecimento de irregularidade administrativa, porquanto nem toda ilegalidade configura ato ímprobo. Que ilegalidade não é igual à improbidade administrativa, e por isso, não enseja determinação de restituição de valores ao erário.

Assevera ainda que o Município de Nova Nazaré/MT, publicou LEI que “autoriza o parcelamento e pagamento dos débitos referentes à Contribuição Previdenciária devidas ao Previ-Nazaré”, cujo pagamento se dará em 12 (doze) parcelas mensais e consecutivas”. Que diante disso, dentro do mandato exercido pela Recorrente será efetuado o pagamento das contribuições previdenciárias em atraso, o que por si só enseja o reconhecimento de que o erro praticado em sua gestão será corrigido em tempo, o que é perfeitamente permitido pelo ordenamento emanado pelo Supremo Tribunal Federal.

Em assim sendo, espera-se seja reformada a decisão que julgou irregulares as Contas Anuais de Gestão, Exercício de 2014, da Prefeitura de Nova Nazaré/MT, convertendo-se as conclusões havidas para os itens 7, 7.1, 8 e 8.1 e determinação para que a Recorrente recolha no exercício de 2016 os débitos previdenciários rigorosamente em dia, bem como em ponto de controle o cumprimento do parcelamento realizado para pagamento do débito previdenciário relativo ao exercício de 2014 por meio da Lei



Municipal n° 551/2015.

Diante do exposto, a Recorrente pleiteia que, quanto ao item 1, a conversão da determinação da restituição de valores imputada a Recorrente em determinação para abertura de Tomada de Contas Especial com o objetivo de apurar o verdadeiro responsável pelos fatos em comento.

No que tange ao item 2, seja reconhecida a legalidade da liquidação da despesa, convertendo-a e determinação para seja efetuada melhor instrução dos processos de despesa.

No que se refere os itens 3, 9, 14, 15, 16, 20 e 21, postula-se inicialmente pelo reconhecimento da inexistência de fatos administrativos capazes de ensejar a penalização da Recorrente, eis que ausentes quaisquer dos requisitos autorizadores. Caso não seja esse o entendimento, o que argumenta-se em respeito ao princípio da eventualidade, seja diminuída consideravelmente a condenação, para que não fique caracterizado o efeito de confisco no caso em análise;

Que seja ainda reformada a decisão que julgou irregulares as Contas Anuais de Gestão, Exercício de 2014, da Prefeitura de Nova Nazaré/MT, convertendo-se as conclusão havida para os itens 7 e 8 em determinação para que a Recorrente recolha no exercício de 2016 os débitos previdenciários rigorosamente em dia, bem como em ponto de controle o cumprimento do parcelamento realizado para pagamento do débito previdenciário relativo ao exercício de 2014 por meio da Lei Municipal n° 551/2015.

É a síntese.

3. ANÁLISE DO PEDIDO



3.1. Requisitos de admissibilidade

O Recurso Ordinário fora submetido ao exame de admissibilidade feita pelo Exmo. Conselheiro Relator do presente Recurso, conforme se vislumbra no documento digital nº 7059/2016.

Presentes estão os requisitos subjetivos e objetivos do Recurso Ordinário, quais sejam, a legitimidade de parte para ingressar com o Recurso Ordinário, bem como a tempestividade a forma de interposição.

3.2. Mérito do Pedido de Rescisão

No tocante ao primeiro apontamento, ou seja, das despesas ilegais com pagamento de multa e juros por atraso de recolhimento que totalizaram o montante de R\$ 5.575,92, em que pese a Recorrente justificar as razões e colacionar diversas jurisprudências que supostamente corroboram com a sua tese, as mesmas não se aplicam ao caso em tela, tendo em vista que se tratam de matérias diversas do presente caso.

Ainda, há que se ter em mente que a Recorrente é a única ordenadora de despesa do Município e, como tal, é sim responsável pelos pagamentos de todos os processos de despesa do município, recaindo sobre a mesma a responsabilidade por pagamento em atraso, como de fato ocorreu no presente apontamento, não podendo agora, em sede recursal, tentar elidir de suas responsabilidades, ante a obrigatoriedade do adimplemento de despesas em seu tempo e modo.

Não há como imputar a responsabilidade à pessoas diversas, tendo em vista que a impossibilidade de se determinar o responsável, já que, conforme consignado



acima, é a Recorrente a única ordenadora de despesa, cabendo a mesma zelar pelos pagamentos das despesas nas datas de seus vencimentos, evitando assim a incidência de juros de mora e correção monetária que, no presente caso, atingiu o montante de R\$ 5.575,92.

Sendo assim, não há como prover o presente recurso neste caso.

No caso do apontamento descrito no item 2 das Razões Recursais (JC 10 – ausência de documentos comprobatório de despesas), em que pese as alegações da Recorrente, peça-se venia para trazer a análise da defesa feita pela douta equipe técnica responsável pela auditoria no Município, sobre o presente item, *in verbis*:

“Novamente, a gestora ratificou a ato irregular, apresentou o comprovante de **ressarcimento ao erário (fls 31) sem identificação do depositante (O próprio FAVORECIDO) e muito ilegível (idem ao item anterior) e sem comprovação da contabilização da receita referente à restituição ao erário no valor de R\$ 8.330,00, apresentou apenas extrato da conta corrente do banco Bradesco (fls 30), onde consta depósito em dinheiro no valor de R\$ 8.330,00.**

A irregularidade apontada neste item refere-se a ausência de documentos/informações na liquidação que comprove a efetiva prestação do serviço e a finalidade da despesa, contrariando o determinado na Lei Federal Nº 4320/64, art. 63, § 2º (...)

A ausência dos documentos necessários para atestar a efetiva realização das despesas, compromete a transparência, legitimidade e legalidade da realização dos gastos, levando à irregularidade de responsabilidade do gestor, que é o ordenador de despesas. A gestora também é reincidente na irregularidade, portanto não há como cogitar a boa-fé, conforme determinou o Acórdão Nº 1.156/2014 exarado no processo Nº 7.338-5/2013 que julgou as contas de gestão de 2013, que transcrevemos um trecho a seguir (...)

Convém ressaltar que o prévio ressarcimento ao erário não afasta a irregularidade reincidente no exercício de 2014 e a sanção de multa pelo ato de



gestão ilegal, que resultou em dano ao erário confirmado pela gestora, sendo competência deste Tribunal elencada na nos termos do art. 70,I e art. 75,III da Lei Orgânica c/c art. 285, I e art. 289, I RITCE/MT (...)

Amparados pela análise da defesa supracitada, mantém-se a irregularidade com sugestão de recomendação que a atual gestora comprove que a restituição ao erário foi executada com recursos próprios e a correta contabilização da receita no exercício de 2015, referente a restituição em questão, para que dessa forma, a equipe responsável pela análise das contas de 2015 verifique se a restituição foi legítima e tempestiva.”

Diante da excerto trecho da análise da defesa trazido a baila, constata-se que o que fora alegado em sede de defesa pela Recorrente é totalmente diferente do que agora, em sede recursal, é alegado.

A Recorrente reconhece os pagamentos indevidos e, inclusive, junta comprovante de restituição dos valores, entretanto, os mesmos não são legíveis o suficiente para se comprovar que de fato houve o ressarcimento e quem o fez (doc. digital nº 1.187/2016, pag. 52, 58, 60, 63).

Portanto, o presente apontamento ainda persiste.

No que diz respeito as irregularidades descritas nos itens 3, 9, 14, 15, 16, 20 e 21, aonde fora-lhe imputada multas que totalizaram o montante de 77 UPF's/MT, em que pese as alegações da Recorrente de que tais irregularidades não trouxeram prejuízos ao erário e que as mesmas estão em desacordo com o que preceitua os princípios da razoabilidade e o da proporcionalidade, já que não ficara caracterizada que os atos praticados pela Recorrente que ensejaram a aplicação das referidas sanções, revestiram-se de dolo e ou má-fé, não procede a irresignação da Recorrente, pois a pena de multa, conforme o ordenamento jurídico que norteia a sua aplicabilidade, não determina que,



para a sua imputação, há que se levar em consideração, a culpabilidade do agente, mas sim apenas e tão somente a ocorrência da irregularidade.

Diante disso, como de fato as irregularidades ocorreram, houve a incidência da aplicação da multa que possui caráter meramente pedagógica e não confiscatório, como asseverou a Recorrente.

Portanto, improcedente a irresignação da ora Recorrente quanto a tal fato.

No que concerne as irregularidades descritas nos itens 7 e 8 que ensejaram a reprovação das contas, há que se tecer algumas observações.

Essas irregularidades, que se tratam do não recolhimento da cota patronal da previdência, bem como o não recolhimento dos encargos previdenciários dos segurados para o RPPS, ambas de natureza gravíssima que, inclusive, ensejou nas reprovação das contas do Município, conforme salientado alhures, por meio do voto vista apresentado pelo nobre Conselheiro Valter Albano, há que se levar em considerações diversos fatores para a sua majoração e valoração.

Com relação a divergência jurisprudencial trazida aos autos, em que pese se tratar de uma questão muito relevante, entendemos que a sua abordagem como fator preponderante para elidir ou até mesmo mudar o resultado de um julgamento, seria por intermédio da figura processual conhecida por uniformização de jurisprudência, concebida em nosso Regimento Interno no artigo 246 e seguintes.

Entretanto, as argumentações trazidas nas razões recursais devem ser analisadas com bastante acuidade.



O fato de que o município já vinha enfrentando problemas financeiros no exercício de 2014 há que se levar em consideração, tendo em vista que, como é notório, a crise financeira em nosso país deu início nesse ano de 2014, agravando-se em 2015.

Essa questão, é de suma importância pois, com recursos financeiros escassos, dificulta o adimplemento das obrigações tributárias e previdenciárias.

Acrescenta-se que no Voto Vista doc. digital nº 220343/2015, pag. 01, **datado de 14/04/2015** constou:

“(…)

Pelo que consta do processo, a gestora admite que não efetuou o recolhimento da parte patronal ao PREVI-NAZARÉ, porque o Município enfrentou dificuldades financeiras diante da redução da receita tributária e do aumento de despesas, e que encaminhou projeto de lei à Câmara Municipal solicitando o parcelamento do débito.

Entretanto, não consta nos autos, a aprovação do referido projeto.” (grifo nosso)

De outra banda, houve a promulgação da **Lei nº 551 de 01/12/2015** (doc. digital nº 1187/2016, pag. 65/66) que versa sobre o parcelamento das dívidas previdenciárias e, pelo que consta dos autos, encontra-se em vigência, com data para término agora em dezembro de 2016 e o mesmo está sendo cumprido, conforme documentos encaminhados pelo Município (doc. digital nº 211279/2019).

Nota-se que a questão da ausência de recursos financeiros e o parcelamento da dívida, não retira as irregularidades, mas as atenuam a ponto de se rever a questão do julgamento das contas irregulares. **Ressaltando-se que a edição da citada lei se deu antes do voto-vista ora mencionado.**

Diante disso, há que se prover o presente recurso neste ponto, ou seja,



mantendo o voto inicial do Conselheiro Relator Original, no sentido de aplicar multa à Recorrente por cada uma das impropriedades, opinando-se que as contas de gestão do Município de Nova Nazaré, exercício de 2014, sejam julgadas Regulares com Recomendações e Determinações Legais.

4. CONCLUSÃO

Diante dos motivos expostos, conclui-se pelo conhecimento do Recurso Ordinário ora analisado e, em face da procedência parciais das razões apresentadas pela Recorrente, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso Ordinário com a consequente reforma da Decisão proferida no Acórdão nº 281/2015, sugerindo-se que as Contas Anuais de Gestão, exercício de 2014, sejam JULGADAS REGULARES, conforme o voto inicial do Relator Originário, cabendo a aplicação da multa anteriormente estipulada, mantendo, entretanto, inalterado o Acórdão ora atacado, com relação às outras irregularidades.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em 21 de outubro de 2016.

Haroldo de Moraes Júnior
Técnico de Controle Público Externo
MATRÍCULA nº 2014548