



RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

PROCESSO N°	15440/2020
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
ASSUNTO	TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
GESTOR	EUCLÉSIO JOSÉ FERRETTTO
RELATOR	CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM
NÚMERO DA O.S.	495/2022
AUDITOR	EDNEI ECKEL





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. ANÁLISE DA DEFESA	3
3. CONCLUSÃO	10
4. PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES	11





1. INTRODUÇÃO

Trata-se análise de defesa apresentada pelo Senhor Euclésio José Ferretto, no âmbito do processo de Tomada de Contas Ordinária - TCO instaurada por determinação contida no Parecer Prévio nº 53/2019 - TP, proferida no julgamento do processo de Contas de Governo de 2018 – Previdência Municipal, nº 193810/2019, cuja decisão transcreve-se a seguir:

b) DETERMINAR que seja instaurada Tomada de Contas Ordinária, a ser instruída pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano decorrente do pagamento de juros, multas e atualizações monetárias oriundas do pagamento em atraso das contribuições previdenciárias, dos juros do saldo devedor ainda remanescente (DA05 e DA07) e dos juros, multas e atualizações monetárias oriundas dos acordos de parcelamentos das contribuições previdenciárias (DB 09).

2. ANÁLISE DA DEFESA

A análise da defesa apresentada pelo manifestante (Doc. nº 1220/2022) será estruturada apresentando-se separadamente as manifestações de defesa, a análise técnica e a situação da análise correspondente aos achados de auditoria.

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 nº 101/2000; art. 4º, da Lei nº 4.320/1964).

Resumos dos Achados:

1.1 Pagamento irregular de juros e multas no valor de R\$ 17.948,73 provenientes dos atrasos nos pagamentos das contribuições previdenciárias da parte patronal e segurados.

1.2 Pagamento irregular de juros e multas no valor de R\$ 17.311,36 provenientes dos atrasos nos pagamentos dos acordos de parcelamento.





Manifestação da Defesa:

Destaca que no período da ocorrência dos atrasos nos pagamentos, a Prefeitura enfrentava severas dificuldades financeiras.

Alega que o relatório de transição de mandato da gestão 2017-2020 apontou vários problemas.

Os servidores permaneciam sem receber salários antes de findar o exercício de 2016, inclusive a previdência própria e privada referente ao mês de dezembro.

No final de 2016, portanto, antes da gestão do manifestante, houve a aprovação de certo parcelamento de previdência própria pelo período de 60 meses pela Câmara Municipal, que interferiu diretamente nos compromissos mensais da gestão seguinte.

Também, o gestor anterior realizou diversas despesas com 180 dias que antecederam a gestão do recorrente, inclusive a convocação para posse de alguns concursados, interferindo diretamente na folha de pagamento e consequentemente na previdência.

Houve ainda outras despesas não pagas pela gestão anterior e que resultaram em problemas financeiros da gestão 2017-2020, principalmente no início da gestão dos anos de 2017 e 2018, como rescisões, consórcios intermunicipais, fornecedores de medicamentos. Aproximadamente R\$ 400.000,00 de energia e telefonia e R\$ 700.000,00 de previdência.

Portanto, entende que o atraso nos repasses não se deu por negligência ou desídia do gestor, mas em decorrência de circunstâncias alheias a sua vontade, logo, a sua conduta não foi determinante para a ocorrência das referidas irregularidades.

Argumenta que a Administração Pública é bastante complexa, submete-se a ritos burocráticos em respeito ao princípio da legalidade, portanto, gerenciar e controlar as finanças públicas é tarefa árdua.

Alega que em razão da situação narrada não teve outra medida senão realizar os pagamentos com atrasos, no entanto, todos os valores pagos respeitaram as atualizações previstas na legislação.

Alega ainda a situação vivenciada pelo município diante do cenário nacional que evidenciou queda de receita, dificultando o cumprimento das obrigações.

Cita posicionamento do TCE/MT no julgamento do processo nº 78948/2013:





“(...) Após as análises financeiras da gestão, concluo que a causa motriz dos pagamentos de juros e multas sobre impostos e contribuições sociais, do não recolhimento das cotas de contribuição previdência patronal (DA 05) e das cotas de contribuição descontadas dos segurados (DA 07), foi a estrita falta de disponibilidade financeira.

Assim sendo, as condutas dos gestores não foram determinantes para ocorrências das irregularidades, mas contribuíram em menor grau para sua concretização. Contudo, constato que as suas condutas não são passíveis de aplicação de sanções em razão da presença da excludente de culpabilidade da boa-fé e da inexigibilidade de conduta diversa.

Pois, face a escassez de recursos financeiros disponíveis, o gestor priorizou os pagamentos das folhas de pagamento de salários dos empregados, as quais têm valores líquidos relevantes conforme demonstra a tabela abaixo, em detrimento dos recolhimentos dos impostos e contribuições sociais. Comparando os valores líquidos das folhas de pagamento com a tabela 3, observa-se que o valor da folha líquida mensal foi maior do que a receita bruta operacional apurada em cada mês durante o período de janeiro a julho de 2013.

(...)

Diante das circunstâncias e condições supramencionadas, era exigível conduta diversa do homem médio, do gestor mediano, em priorizar ou privilegiar os pagamentos dos salários dos empregados, que tem natureza alimentícia, em detrimento dos recolhimentos dos impostos e contribuições sociais em dia.

Não. Essa é uma conduta que se espera do homem ou do gestor mediano nessas condições e circunstâncias que se encontra na CODER.

Ressalta que a responsabilidade pode ser excluída quando o agente tiver agido sob uma excludente de ilicitude ou quando não houver nexo causal entre a conduta do agente e o dano sofrido pela vítima.

Entende que quando ausente o nexo causal, não há que se falar em responsabilidade do agente. “Causas de exclusão do nexo causal são, pois, casos de impossibilidade superveniente do cumprimento da obrigação não imputáveis ao devedor ou agente” (CAVALIERI, Sérgio. Programa de responsabilidade civil, 2006, pág. 89).

Cita entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no sentido de que o dever de indenizar prejuízos ao erário está sujeito apenas à comprovação de dolo ou culpa:





“Acórdão nº 2768/2019 – Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler). Responsabilidade. Débito. Culpa. Dolo. Erro Grosseiro. Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. O artigo 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), que trata da responsabilização pessoal do agente em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e se refere exclusivamente à aplicação de sanções, visto que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa.”

Apresenta voto vista das Contas Anuais de Gestão do Departamento de Água e Esgoto de Várzea Grande – exercício de 2018, Processo nº 16.437-2/2019:

“(...) 65. É fato inconteste que o pagamento de juros e multas gera prejuízos ou danos ao erário e que, em regra, não deve ser suportado pela Administração Pública, nos termos da Resolução de Consulta nº 69/2011, deste Tribunal.

66. Contudo, um dos pressupostos constitucionais que impõe o dever de prestar contas e ter responsabilidade apurada perante o Tribunal de Contas é se o agente der **causa a perda, extravio ou praticar outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário** (art. 71, II, última parte, CF).

67. Sobre o caso em tela, esta Corte de Contas editou a Súmula nº 001, que assevera que: “**o pagamento de juros e/ou multas** sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública **deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa**”.

68. A grande questão a ser perquirida nos autos é apurar se a conduta do Diretor-Presidente, Sr. Ricardo Azevedo Araújo, diante de uma situação financeira precária e do montante de dívidas de faturas de energia elétrica herdadas há décadas de várias gestões, foi determinante ou não para a ocorrência da irregularidade e se, nessas condições, era exigível conduta diversa desse agente público.

(...)

94. Assim, é certo que a **problemática** enfrentada pelo DAE/VG quanto ao **pagamento das faturas de energia elétrica em atraso** é **sistêmica e estrutural**, razão pela qual **não pode e não deve ser vista** por este Tribunal como uma **fotografia** de determinado período da gestão em que **ocorreram pagamentos dos juros e multas, como se fossem atos de gestão praticados com negligência ou desídia** pelo Diretor-Presidente em **não observar as datas de vencimento das faturas de energia elétrica**.

95. Nesse contexto, a **sanção de restituição de valores ao erário, aplicada pela Relatora, está desassociada e desproporcional com os motivos determinantes da irregularidade**, que se fundam, principalmente, na ausência de condições financeiras da autarquia para pagar dívidas milionárias de energia elétrica de exercícios anteriores e no elevado valor das faturas mensais de energia elétrica, além de caracterizar em punição ao “bom gestor” que, conseguiu aumentar e, até, regularizar os pagamentos mensais das faturas de energia elétrica.

(...)





111. Ante ao exposto, acolho, em parte, o Parecer nº 4.877/2019, do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. Willian de Almeida Brito Júnior, e o voto da Eminent Relatora e **VOTO** no sentido de:
a) julgar regulares as Contas Anuais de Gestão do Departamento de Água e Esgoto de Várzea Grande, relativas ao exercício de 2018;

b) excluir a sanção de restituição de valores ao erário no valor de R\$ 93.105,45 (noventa e três mil, cento e cinco reais e quarenta e cinco centavos) e a multa de 2% sobre o valor do referido dano, impostas ao Diretor-presidente, Sr. Ricardo Azevedo Araújo, em razão do pagamento de juros e multas de faturas de energia elétrica pagas com atraso (JB 01), contida no item "IV" do dispositivo do voto da Relatora (...)".

Destaca que no ano de 2018, o Governo do Estado de MT enfrentou severas dificuldades financeiras que acabaram por ocasionar o atraso no repasse das contribuições devidas ao MTPREV, situação similar a enfrentada pela Prefeitura Municipal de Santa Terezinha e cita o voto do referido Processo nº 856-7/2019:

7.1. Repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas à MTPREV, relativamente ao exercício de 2018, ocasionando prejuízos financeiros, pela impossibilidade de investimento, em tempo oportuno, dos recursos recebidos a título de contribuição previdenciária.

7.2. Ausência de atualização (multa e/ou juros) quando do repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas à MTPREV, relativamente ao exercício de 2018.

“2.221 – Por meio do Ofício nº 165/2019/GAB/MTPREV, a gestão do MTPREV informou que em razão das dificuldades financeiras enfrentadas pelo governo do Estado para obter fluxo de caixa, teve que escalar o pagamento da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos do Poder Executivo, cujos repasses são realizados na proporção dos valores e nas datas dos escalonamentos, de acordo com o calendário divulgado pelo Governo do Estado.

2.246 - Ademais, as contribuições previdenciárias devem ser repassadas– ou deveriam ser – no mês de competência da folha de pagamento, tendo por limite o último dia do mês, nos termos do art. 16, do Decreto nº 8.333/2006.

2.250 - Sobre esse assunto, esta Corte de Contas editou a Súmula nº 001, que assevera que: “o pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública **deve ser resarcido pelo agente que lhe deu causa**”.

2.256 – Em que pese as pertinentes e devidas as referidas recomendações ao Chefe do Poder Executivo, por tratar-se de mecanismo para manter (ou tentar manter) o equilíbrio do RPPS dos servidores públicos, entendo que as irregularidades apontadas nos autos de “inadimplência e atraso no repasse/recolhimento de contribuições previdenciárias” e “ausência de atualização com juros e multas sobre o repasse/recolhimento em atraso”, não são de responsabilidade direta do Governador do Estado, vez que, no exercício do seu mandato, não pratica atos de gestão financeira, mas sim atos de governo na condução das políticas públicas.

2.257 – A esse respeito, é unânime a doutrina ao diferenciar as contas de governo e contas de gestão, conforme se depreende das lições de Renato Luiz Bordin de Azeredo ao tratar das contas de governo, *in verbis*:





As contas de Governo derivam do art. 71, I, combinado com o artigo 49, IX, primeira parte, da Constituição Federal. Este julgamento terá o auxílio consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado pelo Tribunal de Contas. **O objeto deste julgamento conterá o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, e demonstrará os níveis de endividamento, o atender os limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para a saúde, a educação, os gastos com pessoal.** Decorrem da ação dos órgãos governamentais supremos, constitucionais, aos quais incumbe traçar planos de ação, dirigir, comandar. Consustanciam-se, enfim, nos balanços gerais prescritos pela Lei nº 4.320/1964. (Grifei)

2.259 – Assim, foge às competências do Governador do Estado a prática de atos de gestão dos recursos públicos, sobretudo, de gestão financeira, que pela sua própria natureza, são executados, em regra, pelos gestores das unidades orçamentárias.

2.260 – Pelo exposto, acompanho a Unidade de instrução e o Ministério Público de Contas quanto ao saneamento da irregularidade capitulada no subitem 6.1, tendo em vista a comprovação nos autos do adimplemento das contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2018 e divirjo quanto à manutenção da irregularidade contida nos subitens 7.1 e 7.2, por entender que esses apontamentos são atos típicos de gestão financeira.

2.261 – **Portanto**, considero sanada a irregularidade capitulada no subitem 6.1 e **afasto a irregularidade dos subitens 7.1 e 7.2** do exame dessas contas.

Requer o julgamento improcedente desta Tomada de Contas, diante da impossibilidade de responsabilização do gestor, já que resta amplamente demonstrada a ausência de dolo ou culpa nos atos praticados.

Análise da Defesa:

Inicialmente o Manifestante alega que quando assumiu a gestão 2017-2020 o município enfrentava severas dificuldades financeiras, justificadas nos autos por mera narrativa de situações que caracterizariam os problemas financeiros do município, no entanto, a narrativa careceu de evidências comprovadoras das situações narradas.

Portanto, o Defendente sequer apresentou elementos que viabilizassem a análise técnica da situação alegada nos autos.

Posteriormente, o Manifestante centra sua defesa na ausência de dolo ou culpa nos atos de pagamentos em atraso de contribuições previdenciárias que resultaram em despesas com juros e multas de R\$ 35.260,09 (R\$ 17.948,73 + R\$ 17.311,36).

A argumentação da Defesa se fundamenta em jurisprudências citadas nos autos.





Acerca das alegações do Defendente, cabe registrar que não é possível afirmar se houve boa-fé por parte do Gestor no ato de pagamento de juros e multas incidentes sobre os recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias.

Já em relação à ausência de culpa alegada, a análise técnica somente se viabilizaria a partir de elementos que possibilissem avaliar se não havia outra conduta esperada do gestor diante da situação de dificuldades financeiras narradas nos autos.

No entanto, não há evidências nos autos que comprovem a situação narrada e que subsidiariam a conclusão acerca da inexistência de culpa por parte do Gestor.

Portanto, objetivamente, o que se têm é o pagamento de juros e multas de mora causados pelo atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias.

Diante da situação encontrada na análise de defesa, cabe apresentar os critérios legais que fundamentaram o entendimento técnico:

TCE/MT - SÚMULA N° 001

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

Fundamentação Legal:

- Constituição Federal/88, arts. 37 e 70;
- Constituição do Estado de Mato Grosso/89, art. 46;
- Lei 4.320/64, art. 4º.

Lei 4.320/1964

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Importa ainda argumentar em torno das alegações do Defendente para justificar os pagamentos em atraso das contribuições previdenciárias que geraram despesas com juros e multas de mora para o erário, entre elas as dificuldades financeiras herdadas da gestão anterior e a queda na arrecadação, que também sequer foi evidenciada nos autos.

Independentemente da evidenciação, a situação afirmada pelo Defendente só reforça a importância de uma gestão sistemática da situação fiscal do ente, já que a frustração de receitas é variável relevante dentro da execução orçamentária e, por isso, deve estar prevista no planejamento da Administração, assim como as medidas contingenciadoras correspondentes, a fim de justamente evitar déficits, o que só se viabiliza com a gestão contínua das finanças a partir dos sistemas de informações gerenciais sob gestão do Administrador.





Argumenta-se que dentre os deveres do Gestor, estão o de gerir, acompanhar, controlar e monitorar os setores financeiro e contábil, pois é a partir das informações disponibilizadas por essas áreas que se planeja, executa e controla a Administração, corrigindo desvios durante a execução do orçamento.

Acerca da atribuição da dificuldade financeira à gestão anterior, cabe argumentar que o Prefeito ao assumir a Administração, compromete-se com a gestão do Município com tudo o que ele apresenta de positivo e de negativo, portanto, pelo princípio da continuidade na Administração Pública, cabe ao Gestor adotar as medidas de responsabilidade fiscal necessárias e suficientes para equilibrar as contas públicas.

Portanto, toda a narrativa do Defendente deveria estar acompanhada de evidências que demonstrassem que o Gestor não tinha outra alternativa que não a de deixar de recolher no prazo legal as contribuições previdenciárias, no entanto, a defesa careceu dessas evidências.

Situação da Defesa:

Mantém-se a irregularidade com atribuição de responsabilidade exclusiva ao Prefeito, Sr. Euclésio José Ferretto.

3. CONCLUSÃO

Conclui-se pela procedência da presente Tomada de Contas Ordinária, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

Responsável	Irregularidade	Resumo do Achado
Euclésio José Ferretto	JB 01	1.1 Pagamento irregular de juros e multas no valor de R\$ 17.948,73 provenientes dos atrasos nos pagamentos das contribuições previdenciárias da parte patronal e segurados. 1.2 Pagamento irregular de juros e multas no valor de R\$ 17.311,36 provenientes dos atrasos nos pagamentos dos acordos de parcelamento.





4. PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 Julgar, com fundamento no art. 23 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 c/c art. 194, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, irregular a presente Tomada de Contas Ordinária;

4.2 Aplicar as penalidades previstas no artigo 75, I e III, da Lei Complementar nº 269/2007 e 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 ao responsável indicado abaixo:

Responsável	Achado	Resumo do Achado
Euclésio José Ferretto	1	Pagamento irregular de juros e multas no valor de R\$ 17.948,73 provenientes dos atrasos nos pagamentos das contribuições previdenciárias da parte patronal e segurados.
	2	Pagamento irregular de juros e multas no valor de R\$ 17.311,36 provenientes dos atrasos nos pagamentos dos acordos de parcelamento.

4.3 Determinar o ressarcimento ao erário (Prefeitura Municipal de Santa Terezinha), com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 285, II, da Resolução nº 14/2007 no valor total de R\$ 35.260,09, devidamente atualizado monetariamente, na forma estabelecida no art. 13 da Resolução Normativa nº 24/2014, a ser realizado pelo Sr. Euclésio José Ferretto.

É o relatório que se submete à apreciação superior.

6ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em 18 de abril de 2022.

(assinatura digital disponível no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)





Ednei Eckel
Auditor Público Externo

