



PROCESSO Nº : 15.826-7/2017 (PRINCIPAL); 16.558-1/2017; 16711-8/2017
(APENSOS)
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSÁRIO OESTE
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

DILIGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS Nº 28/2021

1. O Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo, representado pelo Procurador de Contas que ao final subscreve, no exercício de suas atribuições institucionais, vem à digna presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 100 do Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas (Resolução Normativa nº 14/2007) **converter a emissão de parecer em**

PEDIDO DE DILIGÊNCIA

nos termos a seguir expostos:

2. Trata-se de Tomada de Contas Ordinária, instaurada por este Tribunal de Contas, em cumprimento ao Acórdão nº 126/2018-SC¹, em desfavor da Prefeitura de Rosário Oeste, representada à época pelo Sr. João da Silva Balbino, Prefeito, em razão de possível dano ao erário decorrente das irregularidades DA07, DA05, JB99 e CA02², verificadas no curso de processo de fiscalização (RNI), juntamente com as irregularidades remanescentes indicadas nos processos nºs 16.558-1/2017 e 16.711-

¹ Documento digital nº 241940/2018

²1. **DA 07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07.** 1.1 Ausência de recolhimentos / pagamentos de contribuições previdenciárias RPPS dos Segurados incidentes sobre os salários dos funcionários, contrariando os artigos 9º, 65 e 78 da IN/SRF nº 971/2009. 2. **DA 05. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_05.** 2.1 Ausência de recolhimentos/pagamentos de contribuições previdenciárias RPPS Patronal, incidentes sobre a folha de pagamento, contrariando os artigos 9º, 65 e 78 da IN/SRF nº 971/2009. 3. **CA 02. Contabilidade_Gravíssima_02.** 3.1 Ausência de apropriação da contribuições previdenciárias RPPS – Patronal referentes aos meses de Janeiro a dezembro do exercício de 2016. 4 **JB 99. Despesa_a Classificar_99.** 4.1 O Gestor assinou Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários com valores originários acrescidos de Correção Monetária e Juros no valor de R\$ 30.596,09 e efetuou os pagamentos das parcelas com atrasos, pagando juros e multa no valor de R\$ 19.952,37 totalizando o montante de R\$ 50.548,46.





8/2017 (apensos aos autos).

3. Em cumprimento à referida decisão, foi elaborado pela **SECEX de Previdência** relatório preliminar³ acerca das irregularidades previdenciárias, no qual concluiu que não foram realizados pelo Prefeito os pagamentos das contribuições previdenciárias, do exercício de 2015, dentro do prazo legal, em afronta a Lei Municipal nº 975/2004 e a Constituição Federal/1988, consequentemente, infringindo a Lei nº 8429/1992. Diante disso, foi apontado um dano no valor de R\$ 408.530,56.

4. O Prefeito⁴, assim como o gestor do RPPS⁵, foram citados. O primeiro para apresentação de defesa e o segundo para que apresentasse documentos comprobatórios do recolhimento das contribuições previdenciárias dos segurados, referentes ao exercício de 2015, estando identificados os meses de competência e os valores respectivos.

5. Após a apresentação de esclarecimentos pelos responsáveis⁶, foi elaborado Relatório Técnico de Defesa pela SECEX de Previdência⁷. Na oportunidade, a equipe técnica verificou a ocorrência de nova irregularidade (JB01), razão pela qual sugeriu nova citação do Prefeito.

6. Apresentada a defesa⁸, a SECEX de Previdência opinou pela manutenção da irregularidade JB01 e imputação de débito nos valores de R\$ 408.530,56 e R\$ 44.940,88, além de outras penalidades⁹.

7. Notificado para alegações finais, por meio do Edital nº 036/ILC/2021, o responsável manteve-se inerte.

8. Em relação às irregularidades constatadas nas RNI's de nºs

³ Documento digital nº 76586/19

⁴ Ofício 399/19/GCI/ILC

⁵ Ofício 400/19/GCI/ILC

⁶ Documento digital nº 121603/2019

⁷ Documento digital nº 728333/2020

⁸ Documento digital nº 198559/2020

⁹ Documento digital nº 279591/2019





165581/2017 e 167118/2017 (retenção e pagamento de tributos e de retenção e pagamento de contribuição previdenciária do Regime Geral de Previdência Social - INSS), a **SECEX de Administração Municipal** confeccionou Relatório Técnico¹⁰ em que suscitou questão prejudicial, não tendo sido analisado o mérito.

9. Vieram, então, os autos para análise e parecer ministerial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

10. Inicialmente cabe pontuar que no tocante às irregularidades de natureza previdenciária os autos estão devidamente instruídos, uma vez que foram elaborados relatório técnico preliminar e de defesa, assim como foi assegurado o direito ao contraditório e ampla defesa ao responsável.

11. Por outro lado, este Procurador entende que **em relação às irregularidades tratadas nas RNI's nºs 167118/2017 e 165581/2017 e também convertidas em tomada de contas ordinária pelos Acórdãos nº 126/2018-SC, 127/2018-SC e 128/2018-SC, o processo não está maduro.**

12. Explica-se.

13. Foi detectada nos **autos nº 167118/2017** a irregularidade **“DB14. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_14**. Não retenção de tributos, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo, por ocasião dos pagamentos a fornecedores (art. 11 da Lei nº 101/2000)”. Na ocasião, foi apontado um possível **dano ao erário no montante de R\$ 11.510,20** (R\$8.929,00 referente ao ISSQN e R\$ 2.581,00 referente ao IRRF).

14. Outrossim, nos **autos nº 165581/2017** foram constatadas as irregularidades classificadas como **DB 14, DA05, DA 06, DA 07 e CA02** e um possível **dano ao erário nos seguintes valores: R\$ 26.435,09 e R\$ 14.181,41** (ISSQN, exercícios de 2015 e 2016), **R\$ 73.386,41 e R\$ 37.018,80** (IRRF, exercícios de 2015 e 2016), **R\$29.225,47 e R\$ 24.891,94** (INSS – parte empregado) e **R\$ 105.740,37 e R\$**

¹⁰ Documento Externo 237773/2019





56.725,60 (INSS - parte patronal).

15. Diante da similaridade das irregularidades versadas com aquelas tratadas no Processo nº 158267/2017 foi determinado o apensamento, assim como a conversão das RNI's em tomada de contas ordinária, objetivando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

16. Ocorre que a SECEX de Administração Municipal apresentou relatório técnico preliminar em que não analisa o mérito das irregularidades supracitadas, pois considera configurada questão prejudicial de mérito.

17. A primeira questão prejudicial suscitada pela equipe técnica refere-se ao não cabimento da tomada de contas ordinária no caso em apreço. Segundo o experto, a TCO possui natureza residual e só deve ser instaurada se houver o descumprimento do prazo para abertura da tomada de contas especial, nos termos do art. 157 do RITCE/MT.

18. Nesse sentido, pontuou que a conversão das RNI'S nºs 167118/2017 e 165581/2017 em tomada de contas ordinária contraria dispositivo expresso desta Corte, sendo tal violação matéria de ordem pública capaz de gerar a nulidade absoluta do processo, a ser arguida a qualquer tempo.

19. A segunda questão prejudicial levantada pela SECEX refere-se a impossibilidade de determinação de restituição ao erário no caso de dano decorrente do não recolhimento da parcela de INSS oriundo de contratos de prestação de serviços (RNI nº 165581/2017), com fulcro na Orientação Normativa nº 05/2010 do Comitê Técnico.

20. Nessa linha, argumentou que compete ao próprio INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social – fazer o levantamento dos responsáveis e do dano.

21. A terceira questão prejudicial arguida trata-se da aplicação da dispensa





de instauração da tomada de contas especial em razão do valor de alçada. Isso porque no caso da RNI nº 167118/2017 o valor do dano é de R\$ 11.510,20, ou seja, inferior aquele previsto no art. 7º, I, da Resolução Normativa 24/2014-TP.

22. Por fim, a SECEX de Administração Municipal declinou sua competência para analisar as irregularidades à Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo, uma vez tratar-se de renúncia de receita pública.

23. **Este Procurador de Contas discorda das teses suscitadas pela equipe técnica e entende que deve ser cumprida a determinação contida no Acórdão 126/2018-SC,** com fito de instruir a tomada de contas ordinária já instaurada.

24. Inicialmente, cumpre destacar que a leitura do disposto no art. 157 do RITCE/MT, que trata da hipótese de cabimento da tomada de contas ordinária, não deve ser feita de maneira isolada. Como é sabido, em 2018 o RITCE/MT sofreu alteração e foi acrescido o art. 149-A, que assim dispõe:

Art. 149-A. **Se no curso de qualquer fiscalização forem constatados fatos ou atos que causem dano ao erário** ou que apresentem irregularidades insanáveis que possam configurar atos de improbidade administrativa, a equipe de instrução ou o secretário de controle externo deverá propor ao relator que **seja determinada a instauração ou conversão do processo em tomada de contas.** (Nova redação do artigo 149 e inclusão do artigo 149-A dada pela Resolução Normativa nº 09/2018). grifei

25. No caso sob análise, no curso de processos de fiscalização (RNI's nºs 167118/17, 165581/17 e 158267/17) foram constatadas irregularidades gravíssimas e reiteradas que ensejaram a ocorrência de dano ao erário da Prefeitura de Rosário Oeste.

26. Há que se registrar que os referidos processos de fiscalização estavam instruídos, tanto é assim que o Ministério Público de Contas manifestou-se conclusivamente sobre eles por meio dos Pareceres nºs 52/2018 e 741/2017, senão vejamos:





Parecer 52/2018 – RNI nº 167118/17

- a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, nos termos dos arts. 224, II, “a”, e seguintes do RITCE/MT;
- b) pela **procedência parcial** da presente Representação de Natureza Interna, em razão do afastamento das irregularidades **DA06, DA07, CA02, e DA05** e a permanência da irregularidade **DB14** ;
- c) pela **condenação** do Sr. João Antonio da Silva Balbino a **restituir o valor de R\$ 8.929,00** referente ao ISSQN não retido, e **R\$ 2.581,00** referente ao IRRF conforme art. 70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007);
- d) pela aplicação de **multa** a todos os responsáveis apontados nos autos com fundamento no art.286, I e II do Regimento Interno do TCE/MT, em razão da prática de ato antieconômico, sem amparo legal, e descumprimento do ordenamento jurídico vigente.
- e) pela **determinação legal** (art. 22, § 2º, da LOTCE/MT) à atual gestão para que retenha os impostos (IRRF e ISSQN) devidos conforme exigência legal e sistema tributário e fiscal em vigor (art. 11 da LC nº101/2000 LRF), tendo em mãos sempre os comprovantes dos recolhimentos realizados para facilitação do serviço de controle externo.

Parecer 741/2017 – RNI nº 165581/17

- a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, uma vez que preenchidos os requisitos de **admissibilidade**, nos termos dos arts. 219, 224, II “a” e 225 do RITCE/MT;
- b) pela concordância com a decretação de revelia dos responsáveis **Sr. João da Silva Balbino, a Sra. Laura Oliveira de Amorim e a Sra. Seair Cristina Jorge** (art. 140, §1º, RI do TCE/MT);
- c) pelo **afastamento da responsabilidade da Sra. EDIANNE DE OLIVEIRA FARIAS**, já que não trabalhara na prefeitura na ocasião dos apontamentos;
- d) pela **condenação solidária** dos responsáveis: **Sr. João da Silva Balbino (Prefeito), Sra. Laura de Oliveira Amorim (Secretária de Administração) e Sra. Seair Cristina Jorge (Contadora)** , a ressarcirem os danos causados ao erário (art. 195 do RI do TCE/MT), com recursos próprios, as quantias de:
 - d.1) **R\$ 40.616,50** referente ao **ISSQN** não retido na fonte (R\$ 26.435,09 em 2015 e R\$ 14.181,41 em 2016);
 - d.2) **R\$ 110.405,21** referente ao **IRRF** não retido na fonte (R\$ 73.386,41 em 2015 e R\$ 37.018,80 em 2016);
 - d.3) **R\$ 17.458,38** referente a **contribuição do segurado/prestador de serviço** (R\$ 14.072,67 concernente ao valor faltante em 2015 e R\$ 3.385,71 concernente ao valor faltante em 2016).
- e) aplicação de multa proporcional ao dano ao **Sr. João da Silva Balbino (Prefeito), Sra. Laura de Oliveira Amorim (Secretária de Administração) e Sra. Seair Cristina Jorge (Contadora)** , conforme art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007) c/c o art. 287, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007) e art. 7º da Resolução Normativa nº 17/2016.
- f) pela aplicação das seguintes **multas** (art. 286, II, RI do TCE/MT):
 - f.1) **Sr. João da Silva Balbino (Prefeito)** , que não efetuou o a retenção, recolhimento e pagamento de contribuição previdenciária INSS Patronal





e Empregado a diversos prestadores de serviços nos exercícios de 2015/2016;

f.2) Sra. Laura de Oliveira Amorim (Secretária de Administração), que não efetuou a retenção, recolhimento e pagamento de contribuição previdenciária INSS Patronal e Empregado a diversos prestadores de serviços nos exercícios de 2015/2016;

f.3) Sra. Seair Cristina Jorge (Contadora), que deixou de contabilizar as contribuições INSS Patronal e Empregado para prestadores de serviços, pessoa física no exercício de 2015 e 2016;

g) pela determinação legal (art. 22, §2º, da LOTCE/MT) à atual gestão da Prefeitura Municipal de Rosário Oeste para que:

g.1) realize o recolhimento de R\$ 162.465,97 (R\$ 105.740,37 de 2015 e R\$ 56.725,60 de 2016) referente a contribuição patronal não recolhida dos prestadores de serviços pessoas físicas em 2015 e 2016 (anexos I e II do relatório preliminar) ;

g.2) efetue a cobrança do ressarcimento dos juros e multas, suportados pelo município decorrente do recolhimento da contribuição patronal apontada, do Sr. João da Silva Balbino, Sra. Laura Oliveira de Amorim e a Sra. Seair Cristina Jorge, os quais são responsáveis solidários pelo ressarcimento (Súmula nº 001/2015 TCE/MT16).

27. Assim, até por uma questão de aproveitamento dos atos processuais, celeridade, economia processual (lembrando que há irregularidades que remontam o exercício de 2015) e ainda levando em conta a finalidade precípua da instauração da TCO, não restam dúvidas quanto a sua regularidade.

28. Nesse sentido, há jurisprudência¹¹ do Tribunal de Contas da União quanto à possibilidade da Corte de instaurar a tomada de contas e não expedir determinação para que o órgão ou entidade jurisdicionada o faça:

Em processos de fiscalização em que disponha de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e quantificação do dano, ou nos quais tais evidências possam ser buscadas e analisadas por suas unidades técnicas, o TCU deve instaurar a devida tomada de contas especial (art. 47 da Lei 8.443/1992) , e não expedir determinação para que o órgão ou a entidade jurisdicionada o faça. (TCU, Acórdão 274/2020-Plenário, Rel. MARCOS BEMQUERER)

29. Cite-se, ainda, diante da profundidade e clareza, trecho do voto do Ministro Marcos Bemquerer:

17. Outrossim, entendo que **desde já deva ser instaurado processo de tomada de contas especial pelo próprio TCU, pois os presentes autos**

¹¹ No mesmo sentido: TCU, Acórdão 170/2018-Plenário, Rel. BENJAMIN ZYMLER





dispõem de elementos suficientes para a devida quantificação do débito e responsabilização dos agentes envolvidos.

18. Ainda que se estabeleça prazo para que o jurisdicionado instaure processo de tomada de contas especial e encaminhe o feito ao TCU, diversos casos pretéritos demonstram que essa medida acaba por prolongar por vários anos a tramitação processual, a exemplo do caso tratado no Acórdão 1522/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

19. Diante do risco que o transcurso do tempo impõe à eficácia do controle reintegratório do Tribunal, julgo pertinente que esta Corte de Contas evite, em processos de representação, determinar que o órgão da Administração instaure procedimento de tomada de contas especial, nas situações em que disponha de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e a quantificação do dano, ou nas quais tais evidências possam ser buscadas e, na sequência, analisadas pela própria Secretaria do Tribunal. Nesses casos, compreendo que o TCU deve utilizar a competência que lhe foi deferida pelo art. 47 da Lei 8.443/1992, isto é, proceder à conversão do processo de representação em tomada de contas especial e adotar, ele mesmo, por meio de sua Secretaria, as providências cabíveis para apuração das irregularidades.

20. Compreendo que tais medidas são importantes para mitigar o risco de ineficácia do controle efetuado pelo TCU, no que se refere à reintegração dos recursos malversados e à aplicação das sanções cabíveis, preservando adequadamente os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e do interesse público. (grifei)

30. O dispositivo mencionado (art. 47 da Lei 8.443/92), que dá fundamento à conversão do processo de fiscalização em tomada de contas na esfera federal, guarda semelhança com o previsto no art. 149-A do RITCE/MT. Vejamos:

Art. 47. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei.

31. Portanto, a tomada de contas ordinária instaurada não padece de qualquer vício, sendo necessário o prosseguimento da instrução processual com fito de reintegrar os recursos malversados e aplicar as sanções cabíveis, em estrita observância aos princípios segurança jurídica, razoável duração do processo e do interesse público.

32. Em relação à impossibilidade de determinação de restituição ao erário no caso de dano decorrente do não recolhimento da parcela de INSS oriundo de





contratos de prestação de serviços, de fato existe Orientação Normativa do TCE/MT que assim dispõe:

Orientação Normativa 05/2010 – Auditoria em contribuições previdenciárias – INSS. Atuação do TCE/MT

Não compete às equipes técnicas do TCE/MT: determinar valores a serem recolhidos, vez que sobre o principal ainda podem incidir juros e/ou multa somente calculados e atribuídos pelos próprio INSS, nem determinar prazos para recolhimento desses valores.

Compete ao TCE/MT: determinar prazos para que o gestor regularize a situação de inadimplência perante o INSS; dar conhecimento ao MPS – Ministério da Previdência Social do resultado do julgamento das prestações de contas anuais em que foram apontadas irregularidades de retenção e/ou recolhimento de contribuições ao INSS.

33. Ocorre que além desta irregularidade, também foi apontada a não retenção e contabilização do ISSQN e IRRF sobre pagamentos efetuados pela Prefeitura para prestadores de serviços – pessoas físicas, nos exercícios de 2015 e 2016.

34. Sabe-se que a falta de retenção do ISSQN e do IRRF, incidente sobre os serviços prestados, configura dano ao erário, pois decorre de renúncia de receita irregular e o gestor deve ser responsabilizado e obrigado a restituir o valor não retido, atualizado monetariamente.

35. No caso em tela, apurou-se um possível dano no exercício de 2015 no valor de R\$ 26.435,09 em relação ao ISSQN e R\$ 73.386,41 referente ao IRRF. Já no exercício de 2016 o valor de R\$ 14.181,41 em relação ao primeiro e R\$ 37.018,80 em relação ao segundo.

36. **Assim, não há que se afastar a necessária instrução dos autos baseada tão somente na Orientação Normativa 05/2010, uma vez que mesmo a aplicando ainda remanescem outras irregularidades.**

37. Em relação a eventual aplicação do disposto no art. 7º da Resolução Normativa nº 24/2014, alterada pela Resolução Normativa 27/2017, atinente à dispensa de instauração da tomada de contas em razão do valor, este Procurador entende não ser aplicável ao caso.





38. Primeiro, porque a referida dispensa não possui força cogente. Em outras palavras, há permissivo admitindo a não instauração da TCE em razão do valor do dano ser inferior a R\$50.000,00, porém este não é de aplicação obrigatória. Tanto é assim, que o dispositivo enuncia: “**salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas**, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, quando...”.

39. No caso em apreço, houve a determinação pelo Acórdão nº 126/2018-SC para a instauração da TCO, não sendo aplicável, portanto, a norma em comento.

40. Segundo, porque **o valor do dano deve ser analisado de forma global e não individual**. Até porque, por meios dos Acórdãos 127/2018 e 128/2018, ambos da Segunda Câmara, houve a determinação do apensamento das RNI's 167118/2017 e 165581/2017 ao processo principal.

41. Nesse prisma, há que se registrar que o valor do dano supera e muito, aquele de alçada (R\$50.000,00).

42. Ademais, verificou-se que as irregularidades aqui tratadas perduraram por mais de um exercício, a demonstrar que a prática era reiterada na gestão da Prefeitura de Rosário Oeste. Assim, permitir que a apuração de eventuais prejuízos seja feita pela própria gestão é compactuar com a malversação do dinheiro público.

43. **Por tudo que foi exposto, o Ministério Público de Contas entende ser necessária e fundamental a presente diligência, com fito de garantir a devida instrução processual desta Tomada de Contas Ordinária, nos termos da determinação exarada no Acórdão 126/2018-SC, no tocante às irregularidades que geraram dano ao erário presentes nas RNI'S 167118/2017 e 165581/2017.**

44. Por fim, pontua-se que a matéria tem conteúdo afeto à SECEX de Receita e Governo, por se tratar de renúncia de receita pública.





3. CONCLUSÃO

45. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, requer, a Vossa Excelência:

a) que sejam os autos encaminhado à equipe técnica especializada (SECEX de Receita e Governo) para a devida instrução processual;

b) seja oportunizada defesa aos interessados, seguida da elaboração de Relatório de Defesa e notificação para alegações finais ;

c) o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas, no prazo regimental, para emissão de parecer conclusivo.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de fevereiro de 2021.

(assinatura digital)¹²
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

