



PROTOCOLO	:	32.752-2/2019
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE JACIARA/MT
PROCEDÊNCIA	:	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO	:	RECURSO ORDINÁRIO
DESCRIÇÃO	:	RECURSO ORDINÁRIO REFERENTE AO ACÓRDÃO 510/2023-PV
RELATOR	:	CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

Fonte: Sistema Control P

RELATÓRIO TÉCNICO DE RECURSO

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo senhor Abduljabar Galvin Mohammad, ex-prefeito de Jaciara/MT, em face do Acórdão n. 510/2023-PV (documento digital n. 202093/2023), proferido após Tomada de Contas Ordinária (TCO), aberta em atendimento ao Parecer Prévio n. 79/2021-TP, com o objetivo de apurar irregularidades na Prefeitura referentes aos supostos atrasos nos repasses das contribuições previdenciárias ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Jaciara (PREV-JACI), com condenação do recorrente a restituir o erário municipal com recursos próprios.

2. O recurso foi interposto em 23 de junho de 2023 (documento digital n. 206010/2023). Em seguida, houve o sorteio e consequente distribuição ao Conselheiro Antônio Joaquim (documento digital n. 206100/2023), que em decisão exarada em 26 de junho de 2023 constatou o atendimento dos pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 351 e 356 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE/MT) e recebeu o recurso nos efeitos suspensivo e devolutivo, nos termos do art. 365 do RITCE/MT (documento digital n. 208055/2023).

3. Na mesma decisão o Relator encaminhou o processo a esta Secretaria de Controle Externo de Recursos (Serur) para análise e manifestação, nos termos dos artigos 13 e 14, I, da Resolução Normativa n. 20/2020/TCE-MT.





4. Posteriormente, o recorrente protocolou nova documentação neste Tribunal (documento digital n. 224969/2023), que foi aceita pelo Gabinete do Relator, conforme despacho elaborado em 2 de agosto de 2023 (documento digital n. 225353/2023), sendo encaminhada para análise e providências cabíveis desta unidade recursal.

II. SÍNTESE DO RECURSO

5. Na primeira documentação enviada (documento digital n. 206010/2023), o Sr. Abduljabar Galvin Mohammad, ex-prefeito do Município de Jaciara, foi representado pelo Sr. Luiz Mário de Barros, conforme procuração anexa aos autos, e, em apertada síntese o recorrente alega que em virtude do atraso dos repasses dos recursos de outros entes da Federação à Prefeitura foi necessário priorizar serviços públicos e atividades essenciais, e que esses fatos não foram considerados na instrução da TCO, incorrendo em afronta ao art. 99, II, do RITCE-MT.

6. É importante destacar, preliminarmente, que as justificativas apresentadas nesse recurso inicial são praticamente as mesmas relatadas nas defesas (documentos digitais n. 198177/2020 e n. 183803/2022) e nas alegações finais (documento digital n. 5853/2023). Ressalta-se que, embora todas as alegações apresentadas pelo interessado em tais documentos já tenham sido respondidas e improvidas pela equipe técnica responsável pelos relatórios das defesas e pelo Ministério Público de Contas (MPC), as novas argumentações enviadas no presente recurso serão reproduzidas, sinteticamente, nos parágrafos a seguir.

7. Inicialmente, o recorrente alega que a TCO não alcançou os seus objetivos regimentais, notadamente de apuração da existência ou não de despesas ilegais, levantamento do quantum devido, identificação dos verdadeiros responsáveis pelo não pagamento dessas possíveis despesas indevidas e as causas que provocaram o surgimento dessas despesas ilegais e antieconômicas.

8. Nesse sentido, aduz que na formalização desse processo – que compreenderia a análise da defesa, parecer do Ministério Público de Contas (MPC) e posição do Relator – não foram avaliadas as circunstâncias que ocorreram os atrasos (crise econômica e não repasse das transferências do Estado para o município).





9. Afirma que é de conhecimento de todos que a crise econômica que ocorreu no país e em Mato Grosso nesse período atingiu também os municípios, incluindo Jaciara. Ficou evidente com essa crise o não repasse do Governo estadual no exercício de 2019 para os municípios de Mato Grosso, que pode ser averiguado nas contas do Governo do Estado/MT que este Tribunal de Contas julgou, que são os processos n. 8567/2019 (exercício de 2018) e n. 243370/2019 (exercício de 2019).
10. Informa, ainda, que desde os exercícios financeiros de 2016, 2017, 2018 e 2019 já eram frequentes os atrasos das transferências por parte do Estado de Mato Grosso aos municípios, inclusive nas contas de 2020 que o TCE/MT julgou (Processo n. 221538/2020). No fechamento do Balanço do Estado ficou comprovado que ainda necessitava de terminar de regularizar essas pendências.
11. Transcreve um trecho do julgamento das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso referentes ao exercício de 2017 (Parecer Prévio n. 003/2018), da relatoria do então Conselheiro João Batista de Camargo Júnior, que apontou ausência de repasses ou atrasos nas transferências de impostos aos municípios no exercício analisado.
12. Destaca que o repasse de 2019 e exercícios anteriores com atraso para as prefeituras de Mato Grosso, incluindo Jaciara, evidentemente prejudicou e muito a realização de um fluxo de caixa que seria o ideal para honrar os pagamentos dos fornecedores.
13. Justifica que o Município ficou a receber o valor de R\$ 2.022.726,47 (dois milhões, vinte e dois mil, setecentos e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos) do Governo de Mato Grosso até o exercício de 2019. Esses valores foram registrados em 31 de dezembro do corrente exercício no Balanço Patrimonial – Anexo 14 da Prefeitura Municipal de Jaciara – conforme pode ser constatado no portal transparência da Prefeitura (www.jaciara.mt.gov.br).
14. Ressalta que, diante do não repasse dos recursos ao Município, foi necessário priorizar serviços públicos e atividades essenciais, tais como: assistência à saúde, assistência social, transporte escolar, merenda e transporte de pacientes, despesas





com energia elétrica, abastecimento de água, iluminação e limpeza pública, folha de pagamento, repasses ao Poder Legislativo, merenda escolar, etc.

15. Lembra, ainda, que no final do exercício financeiro de 2019 iniciou-se a Pandemia do COVID19, onde foi necessário alocar recursos preparando os postos de saúde para suportar a grande demanda dos infectados.

16. Alega que diante do não repasse das transferências para o Município pelo Executivo estadual, por diversas vezes foram feitas cobranças à Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM) no sentido de interceder junto ao Governo do Estado para que regularizasse as pendências de repasse.

17. Argumenta que, mesmo tendo dificuldades financeiras o Gestor repassava recursos para o Fundo de Previdência, sendo que tais repasses eram efetuados conforme a disponibilidade financeira do Município. O recorrente encaminha cópias de comprovantes de recolhimento das contribuições previdenciárias.

18. Aduz que, diante do desequilíbrio financeiro do Município, a Prefeitura informava ao PREVI-JACI que haveria atraso nos repasses das contribuições. Esses comunicados eram feitos sempre quando vislumbravam que iriam faltar recursos para quitar os repasses na sua totalidade. O recorrente encaminha cópias de ofícios enviados ao responsável pelo RPPS no exercício de 2019.

19. Encaminha demonstrativos acerca da real situação financeira (fluxo de caixa) dos meses que deveriam ser pagos as contribuições ao Fundo de Previdência e que nesse dia não tinha disponibilidade financeira para quitar todos os repasses. Assim, no período de janeiro a junho de 2019 a prefeitura não dispunha de recursos financeiros no dia 20 (vinte) de cada mês para quitar as pendências.

20. Afirma que, mesmo passando por dificuldades financeiras, a Prefeitura nos exercícios de 2019/2020 possuía o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Portanto, esse fato de não pagar todas as contribuições no dia correto, não ocasionou descontinuidade de assinar convênios por falta de CRP.





21. Cita dois casos que tem semelhanças com o assunto: no primeiro o juiz Bruno D'Oliveira Marques, da Vara Especializada em Ações Coletivas de Cuiabá, absolveu o ex-prefeito de Cuiabá, Roberto França, e o ex-secretário de Finanças municipal, Vivaldo Lopes Dias, em uma ação civil pública de ressarcimento ao erário. O magistrado entendeu que não houve dolo da dupla em relação a uma dívida milionária da Prefeitura de Cuiabá junto à extinta Centrais Elétricas Mato Grossenses S.A (Cemat), relativa a contas não pagas de energia elétrica.
22. Destaca outro caso semelhante, que é o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), que decidiu pela não aplicação de penalidade de restituição de valores nos casos de haver frustração de receitas, conforme decidido no Acórdão n. 617/2020-Tribunal Pleno, cujo Relator é o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.
23. Afirma que tais casos demonstram que as situações adversas, demonstradas no petítório, correspondem às causas que comprometeram a pontualidade no cumprimento das obrigações financeiras, com reflexos em cascata, atingindo nos períodos seguintes as despesas assumidas pelo requerente, que não teve participação de maneira negativa em tais atrasos.
24. Justifica que todos esses fatos não foram considerados na instrução da Tomada de Contas Ordinária, concluindo-se, dessa forma que não houve a descrição precisa de todas as ocorrências e elementos necessários para a apuração, incorrendo em afronta ao artigo 99, II, do RITCE-MT.
25. Afirma que, assim, o relatório da TCO não se prestou a apurar os verdadeiros motivos que provocaram os atrasos no adimplemento das contribuições previdenciárias. Indicou o requerente, na condição de gestor máximo da entidade, como responsável direto pelas irregularidades, sem levar em consideração as causas existentes, relatadas anteriormente.
26. Lembra que o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJ/MT), reconheceu ser impossível a penalização do Gestor de Rondonópolis/MT, visto que os juros e multas decorrentes dos atrasos no pagamento de faturas de telefone e energia





elétrica ocorreram pela necessidade de priorizar outras despesas, ante a frustração de receita. Ou seja, reconhece a Egrégia Corte de Justiça que não pode haver condenação do gestor ao ressarcimento de valores, quando insuficientes os recursos necessários para o custeio das despesas contraídas.

27. Ao fim do recurso inicial, solicita que seja julgado procedente o pedido de Recurso Ordinário acerca do valor de R\$ 90.623,63 (noventa mil, seiscentos e vinte e três reais e sessenta e três centavos), relativo ao pagamento de juros e multas de débitos previdenciários, assim como, que seja arquivado o presente processo de restituição pelo requerente, com base nos fatos e fundamentos jurídicos dispensados na solicitação recursal.

28. A nova documentação encaminhada a este Tribunal em 1º de agosto de 2023 se refere ao Processo n. 1002547-56.2018.8.11.0010-TJ/MT, que trata de Recursos de Apelação Cível, interpostos por Abduljabar Galvin Mohammad, Ronievon Miranda da Silva e pelo Ministério Público Estadual (MPE/MT), contra a sentença prolatada pelo Juízo da Segunda Vara da Comarca de Jaciara/MT, que julgou procedente o pedido, formulado na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo MPE/MT.

29. Consta na documentação o relatório do Desembargador Márcio Vidal, elaborado em 17 de julho de 2023, e a decisão da Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo do TJ/MT, que por unanimidade proveu o Recurso de Apelação Cível, interposto pelos citados Abduljabar Galvin Mohammad e Ronievon Miranda da Silva, para reformar a sentença recorrida. Em suma, o Colegiado reconheceu a inexistência da prática de ato de improbidade administrativa no caso em análise.

30. Com isso, o recorrente solicita que após a juntada no processo desse documento ocorra o saneamento das irregularidades apontadas na TCO, e que tal tomada de contas seja arquivada.

31. Posto isto, passa-se à análise do mérito recursal em tela.





III. ANÁLISE DE MÉRITO

32. Como já descrito anteriormente, as justificativas apresentadas pelo recorrente são praticamente idênticas às alegações expostas nas defesas (documentos digitais n. 198177/2020 e n. 183803/2022) e nas alegações finais (documento digital n. 5853/2023), já devidamente analisados e indeferidos pela equipe técnica da extinta Secretaria de Controle Externo de Previdência (documentos digitais n. 230065/2020 e n. 267601/2022) e também pelo MPC (documento digital n. 9044/2023).

33. Em linhas gerais, o recorrente argumenta que os atrasos nos pagamentos/recolhimentos das contribuições previdenciárias ocorreram pela crise econômica no país, o que ocasionou a falta ou o atraso nos repasses das transferências de outros entes federativos para o Município.

34. Constam no Relatório Técnico Conclusivo (documento digital n. 230065/2020) e no Relatório Técnico Complementar (documento digital n. 267601/2022) a análise técnica da justificativa de crise econômica que atingiu a Prefeitura de Jaciara e a ausência de repasses em 2019 pelo Governo do Estado – situação que, de acordo com a defesa gerou um crédito a receber (de R\$ 2.022.726,47). De acordo com a equipe técnica, a alegação é improcedente, visto que **durante todo o período de 2013 a 2019 a receita realizada foi superior à receita estimada no Município.**

35. No exercício em análise (2019), por exemplo, houve uma arrecadação efetiva a maior de **18,98% (dezoito inteiros e noventa e oito centésimos por cento)** em relação à receita estimada, conforme demonstra o quadro a seguir, extraído dos citados relatórios técnicos:

Exercício	Receita Estimada (R\$)	Receita Realizada (R\$)	Percentual
2013	49.238.869,00	50.519.829,42	102,60%
2014	52.535.178,14	54.360.442,01	103,47%
2015	50.475.580,64	55.849.217,87	110,65%
2016	55.844.356,17	65.225.971,39	116,80%
2017	60.494.653,38	68.583.402,12	113,37%
2018	73.238.270,65	76.762.463,60	104,81%
2019	68.765.625,10	81.818.656,78	118,98%





36. Assim, o quadro anterior demonstra que a alegação de déficit de arrecadação de receita é improcedente, tendo em vista que, como já comentado, em todos os exercícios analisados, a partir de 2013 e até 2019, a receita realizada foi superior à receita estimada. E mais, a irregularidade em debate decorre do atraso no pagamento/repasso das contribuições previdenciárias do exercício de 2019 (período de janeiro a novembro), justamente o exercício que teve a maior diferença positiva na arrecadação em comparação com a previsão (**118,98%**).

37. Além da improcedência da justificativa de falta de receitas no exercício de 2019, ressalta-se que parte da contribuição previdenciária não recolhida ao RPPS refere-se à **retenção obrigatória dos servidores públicos** (denominada parte servidor), como demonstrado nas fls. 8/9 do documento digital n. 178021/2020. Destaca-se que tal contribuição é descontada automaticamente dos funcionários, não pertencendo à administração municipal.

38. Essa ausência de repasse da parte servidor – **contribuição que, além de não fazer parte da receita da Prefeitura, e conseqüentemente, não ter validade argumentativa acerca de falta de receitas municipais ou repassadas por outros entes** –, é tipificada como crime de apropriação indébita previdenciária, cuja previsão legal está inserida no artigo 168-A, do Código Penal (Decreto Lei n. 2848/1940), nos seguintes termos:

Art. 168-A. **Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:** (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

[...]

1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

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; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

III – pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000). (negritou-se)





39. No tocante à nova documentação encaminhada pelo interessado, infere-se que a decisão do Colegiado do TJ/MT abarca essencialmente a condenação do recorrente pelo Juízo de 1º Grau por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal n. 8.429/1992. O julgamento colegiado ocorreu após o advento da Lei Federal n. 14.230/2021, que alterou o regime de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa.

40. Como demonstram alguns trechos do voto do Relator, Desembargador Márcio Vidal, transcritos a seguir, o objeto processual é a análise de possível ato de improbidade administrativa à luz de nova legislação:

Frise-se que não se ignora a vedação legal de o Administrador Público utilizar receitas vinculadas a determinada despesa para o custeio de contas diversas da administração pública.

No entanto, embora essa conduta possa ensejar punição na esfera administrava, não tem o condão, por si só, de configurar ato de improbidade administrativa.

[...]

Nessa quadra, diante da ausência de comprovação do elemento subjetivo necessário à configuração da conduta ímproba censurada pelo artigo 10, caput e inciso X, da Lei n.8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, inexistente ato ímprobo. (grifou-se)

41. Sobre esse assunto, o TCE/MT decidiu recentemente que a ausência de dolo não impede a aplicação de sanção, já que para a responsabilização dos agentes públicos no âmbito do Tribunal de Contas é indispensável a presença de ação ou omissão que resulte na prática de ato ilícito, como se nota no trecho a seguir:

Responsabilidade. Configuração de irregularidade. Ação contrária à lei. Requisitos para responsabilização. Ausência de dolo. Sanção.

1. Para a configuração de irregularidade e eventual penalização em processo de contas, basta identificar que o gestor/servidor público, independentemente da sua intenção, não agiu de acordo com a lei.

2. A ausência de dolo não impede a aplicação de sanção, visto que para a responsabilização dos agentes públicos no âmbito do Tribunal de Contas é indispensável a presença de ação ou omissão que resulte na prática de ato ilícito, havendo ou não prejuízo ao erário, do nexos de causalidade entre a ação/omissão e o resultado e da existência de culpa em sentido amplo.

(Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão nº 591/2021-TP. Julgado em 05/10/2021. Publicado no DOC/TCE-MT em 22/10/2021. Processo nº 15.906/9/2017)





42. Além disso, o julgamento de ação de improbidade administrativa não vincula a atuação dos Tribunais de Contas. Nesses termos há a seguinte decisão do Tribunal de Conta da União (TCU):

A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o TCU, uma vez que não há litispendência entre um processo que tramita no Tribunal e outro que verse sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário, em razão do princípio da independência das instâncias e da competência atribuída pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992 ao TCU. Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa. **Acórdão 782/2021-Plenário. Relator: BENJAMIN ZYMLER.**

43. Assim, embora não haja comprovação de má-fé no atraso do recolhimento das contribuições previdenciárias em destaque, e conseqüentemente, não estando caracterizado ato de improbidade administrativa, aduz-se que os pagamentos indevidos de juros e multas efetivamente ocorreram, trazendo prejuízos aos cofres da Prefeitura. E, por tal irregularidade o gestor deve ser responsabilizado, visto que era o responsável pela gestão do Executivo municipal.

44. Isto posto, convém ressaltar que as contribuições previdenciárias são obrigações previsíveis, que devem ser pagas mensalmente, logo, é imprescindível por parte da administração pública que haja um planejamento prévio a fim de que seu recolhimento seja feito de forma tempestiva. Destaca-se, ainda, a necessidade de se tratar tais obrigações com prioridade, já que sua inadimplência pode prejudicar o acesso do Município a transferências voluntárias de outros entes da Federação, o que pode ocasionar um dano implícito a toda a comunidade.

45. Nessa seara, infere-se que as justificativas apresentadas pelo recorrente não modificaram o teor da irregularidade em análise, pois, além da falta de planejamento no tocante ao regular recolhimento das citadas contribuições, a alegação de escassez de receitas não procede, tendo em vista que a efetiva arrecadação de receitas foi superior à previsão durante todo o período de 2013 até 2019 (exercício este em que ocorreram os atrasos nos recolhimentos). No exercício objeto da presente análise (2019), inclusive, ocorreu a maior diferença positiva na arrecadação das receitas em comparação com a previsão (118,98%).





46. Por fim, o envio da decisão do Colegiado do TJ/MT (Processo n. 1002547-56.2018.8.11.0010-TJ/MT), no qual o recorrente é parte, apenas afastou a decisão do Juízo de 1º Grau, descaracterizando os atrasos nos recolhimentos das contribuições como atos de improbidade administrativa. Porém, como os pagamentos de juros e multas efetivamente ocorreram e trouxeram prejuízos aos cofres da Prefeitura, o Gestor deve ser responsabilizado, e, com isso, restituir tais gastos indevidas ao erário.

IV. CONCLUSÃO

47. Diante de todo o exposto neste relatório, conclui-se pela improcedência das justificativas trazidas pelo senhor Abduljabar Galvin Mohammad, ex-prefeito do Município de Jaciara/MT, e, no mérito, com base no § 2º do artigo 351 da Resolução Normativa n. 16, de 14 de dezembro de 2021 (Regimento Interno do TCE-MT), pelo **não provimento do Recurso Ordinário, e, por consequência, pela ratificação dos termos exarados no Acórdão n. 510/2023 – PV.**

Secretaria de Controle Externo de Recursos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 18 de agosto de 2023.

¹
(assinado digitalmente)
André Luiz de Campos Baracat
Auditor Público Externo
Matrícula TCE/MT n. 2020351

1

Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

