



**PROCESSO Nº : 817-6/2020**

**PRINCIPAL : PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS**

**RESPONSÁVEL : RONALDO FLOREANO DOS SANTOS – EX-PREFEITO**

**ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA**

**RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM**

## **II - RAZÕES DO VOTO**

8. Conforme relatado, a presente Tomada de Contas Ordinária visou a identificar supostos prejuízos decorrentes dos atrasos, por parte do Município de São José dos Quatro Marcos, sob a gestão do Sr. Ronaldo Floreano dos Santos, nos pagamentos de contribuições previdenciárias e das parcelas de acordos firmados com o Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de São José dos Quatro Marcos – PREVIQUAM.

9. Segundo a equipe técnica, na apuração dos fatos identificou-se que a administração pública realizou despesas que seriam lesivas ao erário, vez que atrasou o pagamento de duas parcelas do Acordo 200/2012 e 21 (vinte e um) parcelas do Acordo 43/2004, gerando juros e multas no montante de R\$ 3.309,06 (três mil, trezentos e nove reais e seis centavos) (**subitem 1.1 – JB01**) e atrasou os pagamentos de 22 (vinte e dois) meses de contribuições previdenciárias ordinárias, durante os exercícios de 2017, 2018 e 2019, ocasionando o pagamento de multas que somaram a quantia de R\$ 54.235,41 (cinquenta e quatro mil, duzentos e trinta e cinco reais e quarenta e um centavos) (**subitem 1.2 – JB01**).

10. Em sua defesa (fls. 3/6 – Doc. 171785/2020), o Sr. Ronaldo Floreano dos Santos confirmou os atrasos dos pagamentos supracitados, mas justificou a inexistência de dolo, uma vez que a Prefeitura de São José dos Quatro Marcos não recebeu o montante de recursos do Fundo de Participação de Municípios – FPM e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS que estavam previstos, o que dificultou os pagamentos tempestivos das despesas apontadas pela equipe técnica, sobretudo porque tais recursos são as principais fontes do município.

11. Por sua vez, a equipe técnica não acolheu as justificativas apresentadas pelo defensor, tendo em vista que, embora os recursos de FPM e do ICMS tenham sido





repassado de forma inferior ao que estava previsto, não restou comprovada a insuficiência financeira do município no momento exato dos vencimentos, bem como foi demonstrada uma falta de planejamento da gestão. (fls. 7/11 – Doc. 240238/2020).

12. O Ministério Público de Contas acolheu na íntegra a conclusão técnica (fls. 11/14 – Doc. 261479/2020).

**Posicionamento do relator:**

13. Sobre o assunto, vale consignar que o não recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias, do empregador e do empregado prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário e contraria o caráter contributivo e solidário, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas nos artigos 40<sup>1</sup> e 195, incisos I e II da Carta Magna.

14. Além disso, a ausência de recolhimento e/ou repasse de valores, a título de contribuições previdenciárias patronais e servidores, devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, quando deveria efetuar, tempestivamente, o pagamento de todos os valores devidos pelo ente municipal, viola o inciso IX do art. 10<sup>2</sup> da Lei 8.429/92, inciso II do art. 1º<sup>3</sup> da Lei 9.717/98, o art. 3º<sup>4</sup> da Portaria MPS 402/2008.

15. Cumpre mencionar que os repasses das contribuições previdenciárias são uma obrigação constitucional, sendo necessário o seu recolhimento dentro do prazo, a fim de não ocasionar o pagamento de juros e multa por atraso, não podendo ser tratados como despesas flexíveis de pagamento ou como uma forma de financiamento de outras despesas.

<sup>1</sup>Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

<sup>2</sup>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

<sup>3</sup>Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuarial, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...) II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

<sup>4</sup>Art. 3º Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:





16. É tamanha a gravidade do descumprimento desse dever que o Código Penal tipifica no art. 168-A como crime a conduta de deixar de repassar à Previdência Social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e na forma legal ou convencional.

17. No caso em tela, verifico que realmente as irregularidades restaram configuradas JB01, uma vez que o próprio deficiente confirmou os atrasos nos pagamentos das parcelas dos Acordos 200/2012 e 43/2004, no valor de R\$ 3.309,06 (três mil, trezentos e nove reais e seis centavos) bem como das contribuições previdenciárias dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, gerando os encargos moratórios ao Município de São José dos Quatro Marcos.

18. Em que pese essa constatação, entendo que na imputação das penalizações pelos atos impróprios cometidos pela Administração Pública esta Corte de Contas tem o entendimento de que a responsabilização não é objetiva, já que se deve auferir o nexo causal e a culpabilidade do agente que deu causa ao fato.

19. Nesse sentido, faz-se necessário destacar que a Súmula TCE 01/2013-TP dispõe 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*”.

20. Assim, a responsabilização dos agentes públicos, perante o Tribunal de Contas, depende da confirmação da uma irregularidade ou prejuízo ao erário e a caracterização de dolo ou no mínimo da culpa *stricto sensu* qualificada, isto é, quando a conduta for cometida com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, sem contar a necessidade da demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado.

21. Dito isso, com o intuito de proferir um julgamento justo e isonômico, consultei o site CADPREV<sup>5</sup>, oportunidade em que verifiquei que o Acordo 200/2012 já foi quitado e que Acordo 43/2012 está sendo pago, bem como que a gestão da Prefeitura

<sup>5</sup> Governo Federal – Previdência - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social. - Consulta Públicas – Acordo de Parcelamento - Disponível em : <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/parc/consultarACPAC.xhtml>, Acesso em 5/7/2022



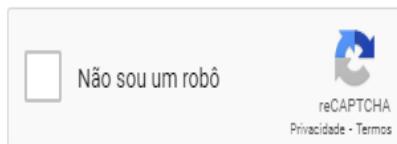


Municipal de São José dos Quatro Marco celebrou o Acordo 629/2020 para o pagamento das diferenças de débitos patronais junto à previdência municipal, que englobam o período de 2014 a 2020:

**Dados da Consulta**

Ente:

Situação do Acordo:



Acordos de Parcelamento						
Número do Acordo	Rubrica	Situação do Acordo	Natureza do Acordo	Tipo de Parcelamento	Visualizar DCP	Visualizar Acompanhamento do Acordo
00043/2004	Outros Critérios	Aceito	Antigo			
00200/2012	Outros Critérios	Quitado	Antigo			
00629/2020	Contribuição Patronal	Aceito	Novo	Confessado		



**DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DE PARCELAMENTO - DCP**

**1. IDENTIFICAÇÃO DO PLANO**

CNPJ: 15.024.029/0001-80 Número do acordo: 00629/2020 Data de consolidação do: 29/12/2020  
Ente: Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos / MT Data de assinatura do Termo: 29/12/2020  
Título: Débitos Patronais Prefeitura junto a Previdência Mun. Ref. Afastados (Aux. Doença e Aux. Reclusão)  
Data de vencimento da 1ª: 30/01/2021  
Lei autorizativa do:

**2. RESULTADO DA RUBRICA**

Rubrica: Contribuição Patronal

Competência Inicial: 01/2014 Final: 06/2020 Quantidade de Parcelas: 60

Diferença 426.069,21 Diferença apurada 608.475,26

Valor da parcela na data de 10.141,25

-Critérios de atualização para consolidação do

Índice: IPCA Taxa de juros: 0,50 am Tipo de juros: Simples Multa:

-Critérios de atualização das parcelas

Índice: IPCA Taxa de juros: 0,50 am Tipo de juros: Simples

-Critérios de atualização das parcelas

Índice: IPCA Taxa de juros: 0,50 am Tipo de juros: Simples Multa: 2,00 %

22. Sendo assim, em que pesem os pagamentos em atrasos, não constato que a previdência municipal vai ser lesada, uma vez que a gestão procurou sanear a situação





mediante o parcelamento das contribuições previdenciárias, nos termos do art. 36 da Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social - MPS/SPS 02/2009, que assim assevera:

Art. 36. As contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora até o seu vencimento, depois de apuradas e confessadas, **poderão ser objeto de acordo para pagamento parcelado em moeda corrente**, conforme as regras definidas para o RGPS. (grifei)

23. Portanto, considerando que a questão de um potencial prejuízo ao erário foi resolvida, não seria devida a devolução dos valores no presente caso, sob o risco de a administração enriquecer indevidamente.

24. Além disso, ressalto que, conforme descrito em linhas anteriores desse voto, a própria equipe técnica confirmou as justificativas apresentadas pelo defensor de que os repasses do FPM e do ICMS em favor do município de São José dos Quatro Marcos foram inferiores à previsão inicial (fl. 10 – Doc. 230238/2020).

25. Nesse rumo, comprehendo que também não restou demonstrado cabalmente o dolo ou culpa do gestor, pois o repasse menor dos recursos constitucionais atrapalhou o pagamento tempestivo dos acordos e das contribuições previdenciárias, destacando que São José dos Quatro Marcos, por ser um município pequeno, depende diretamente de tais recursos para honrar com os seus compromissos.

26. Inclusive, friso que as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB estabelecem que o julgador, na aplicação de sanções, deverá considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pela gestão, como também preceitua que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro.

27. Para maior compreensão, vejamos a transcrição dos dispositivos citados:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão





considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

[...]

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Logo, em respeito às disposições da LINDB, compreendo que essa situação também deve ser considerada como circunstância atenuante que enseja o afastamento da aplicação de multas em face do ex-gestor.

28. Saliento que esse Tribunal de Contas já considerou como circunstância atenuante as situações em que a gestão demonstre que eventual irregularidade ocorreu por ausência de recursos financeiros, que poderiam ser recebidos por meio dos repasses constitucionais de forma integral e dentro do prazo:

**CONTABILIDADE. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ATENUANTE DE EXECUÇÃO DEFICITÁRIA. PODER LEGISLATIVO. REPASSE DE DUODÉCIMOS.**

1) A existência de déficit da execução orçamentária do Poder Legislativo, causada pela ausência de repasse ou repasse a menor dos duocécimos devidos pelo Poder Executivo, constitui atenuante da irregularidade, conforme Resolução Normativa 43/2013 do TCE/MT.

2) A responsabilização dos gestores nos casos de execução orçamentária deficitária deve considerar “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor” e “as circunstâncias práticas que houveram imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, nos termos do art. 22, caput e § 1º, da LINDB.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 27/2020-TP. Julgado em 22/04/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 13/05/2020. Processo nº 8.317-8/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 70, dez/2020).

**DESPESA. RESTOS A PAGAR. FRUSTRAÇÃO DE REPASSE. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. ANÁLISE DAS FONTES DE**





**RECURSOS. CONTROLE POR FONTE/DESTINAÇÃO.**

1) A fim de se evitar que ao final do exercício financeiro, em razão da frustração dos repasses de recursos conveniados, constitucionais ou legais, as obrigações contraídas pelo Poder Executivo Municipal sejam inscritas em restos a pagar processados e/ou não processados, sem saldos financeiros disponíveis para custeá-los, deve-se, ao promover o empenho das despesas respectivas, proceder à verificação da existência de disponibilidade financeira em caixa.

2) A apuração da existência ou de disponibilidade de caixa para fazer frente aos restos a pagar processados e não processados, inscritos no final do exercício financeiro, deve se dar mediante análise das fontes de recursos em que ocorreram as respectivas inscrições, evidenciando o mecanismo obrigatório de fonte/destinação de recursos (art. 8º, parágrafo único, c/c art. 50, inciso I, da LRF).

3) O controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: VALTER ALBANO. Parecer 28/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 14/12/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 166570/2018). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 70, dez/2020).

29. Em vista dos apontamentos acima, coaduno com a equipe técnica e com o parecer ministerial no sentido de manter as irregularidades JB01, mas entendo que a condenação de restituição de eventuais valores e a aplicação de multa em face do Sr. Ronaldo Floreano dos Santos seriam indevidas e de extremo rigor, pois não restou confirmada a ocorrência de dano ao erário por dolo ou culpa do responsável, existindo no presente caso circunstâncias atenuantes que impedem uma possível penalização.

**III - DISPOSITIVO DO VOTO**

Pelo exposto, NÃO ACOLHO o Parecer Ministerial 6.071/2020 da lavra do procurador de contas, Dr. William de Almeida Brito Junior e, com fundamento no art. 163 da Resolução Normativa 16/2021, **VOTO** no sentido de:

**a) JULGAR REGULARES** as contas do Sr. Ronaldo Floreano dos Santos tomadas por este Tribunal, atinentes aos pagamentos de contribuições previdenciárias dos exercícios de 2017, 2018 e 2019;

**b) recomendar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de São José dos





**GABINETE DO CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto  
Telefone(s): (65) 3613-7531/37534  
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

Quatro Marcos que promova medidas para evitar atrasos ou inadimplências nos pagamentos tanto das contribuições previdenciárias quanto dos parcelamentos de débitos previdenciários que, por ventura, tenham sido legalmente autorizados.

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 12 de setembro de 2022.

(assinatura digital)<sup>1</sup>  
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**  
Relator

<sup>1</sup> 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.

