

Processo: 986799
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Clairton Dutra Costa Vieira
Órgão: Prefeitura Municipal de Carandaí
Processo referente: 912159 - Denúncia
Procuradores: Júlio Firmino da Rocha Filho – OAB/MG 96.648 e Tiago Gaudereto Stringheta – OAB/MG 106.373
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

TRIBUNAL PLENO – 12/8/2020

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. AUSÊNCIA DE REPASSE DA TOTALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, RELATIVAS À PARTE PATRONAL E À DOS SEGURADOS, AO FUNDO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL. RAZÕES RECURSAIS INCAPAZES DE MODIFICAR O ACÓRDÃO. NEGADO PROVIMENTO. MANTIDA A DECISÃO RECORRIDA.

1. A obrigatoriedade da realização do recolhimento das contribuições previdenciárias decorre do próprio texto constitucional, no qual foi estabelecido, para o regime geral, um regime previdenciário contributivo e solidário, composto, necessariamente, da contribuição dos trabalhadores e dos empregadores, consoante se extrai do art. 195 c/c o art. 201 da Constituição da República.
2. O não recolhimento aos cofres da entidade previdenciária das contribuições devidas pelo Município ou qualquer de suas autarquias e fundações, além de inviabilizar a obtenção do equilíbrio almejado, pode acarretar efeitos nefastos aos segurados, os quais, mesmo sofrendo mensalmente a retenção, na fonte, de sua contribuição previdenciária, podem ter seus direitos violados no momento de usufruírem dos benefícios previdenciários legalmente estabelecidos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do Recurso Ordinário, uma vez que preenchidos seus pressupostos de admissibilidade, com fundamento nos art. 329 c/c art. 335 da Resolução n. 12/2008;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, posto que o recorrente não apresentou nenhum fato novo que pudesse alterar os fundamentos da decisão recorrida, mantendo-se inalterado o *decisum* proferido nos autos da Denúncia n. 912159;
- III) determinar a intimação do recorrente pelo D.O.C.;
- IV) determinar, cumpridas as exigências regulamentares, o arquivamento dos autos, a teor do disposto no art. 176, I, da Resolução n. 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de agosto de 2020.

MAURI TORRES

Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO

Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL PLENO – 12/8/2020

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Clairton Dutra Costa Vieira, ex-prefeito do Município de Carandaí, contra decisão da Eg. Primeira Câmara prolatada na sessão do dia 30/11/2015, nos autos da Denúncia n. 912159, que diante da comprovação da falta do repasse integral das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à dos segurados, ao Fundo Previdenciário Municipal, no exercício de 2012, aplicou-lhe multa pessoal no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais).

Inconformado com a decisão, o responsável interpôs este recurso, fl. 1/11, alegando, em síntese, que: publicou decreto para vincular recursos que ainda pertenciam ao seu mandato, mas que seriam creditados somente no exercício de 2013, por ocasião da prestação de contas municipais, o Tribunal já tinha aprovado as contas, não notificando o recorrente de qualquer irregularidade; a aplicação de multa por parte dos Tribunais de Contas ofende a separação dos poderes e não encontra respaldo no ordenamento jurídico, uma vez que suas decisões não são vinculantes, mas apenas opinativas; a ausência de culpabilidade por parte do recorrente e que o Tribunal de Contas não o notificou da ocorrência ora examinada e nem lhe foi dada oportunidade para corrigir.

A documentação foi protocolizada em 2/8/2016, recebida e autuada como Recurso Ordinário n. 986799 e distribuída à relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão em 5/8/2016 (fl. 13).

Conforme Certidão Recursal de fl. 14 o acórdão foi disponibilizado no Diário Oficial de Contas – DOC de 1/7/2016 e que o recorrente foi intimado da decisão por meio de edital de intimação disponibilizado no DOC de 28/7/2016.

O Conselheiro Cláudio Terrão determinou a fl. 16, o encaminhamento dos autos para a 2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 2ª CFM e Ministério Público junto ao Tribunal – MPTC para manifestação.

Os autos foram redistribuídos a minha relatoria em 15/2/2017 (fl. 18).

Na sequência, a Superintendência do Controle Externo elaborou o relatório de fl. 19/23, concluindo pelo não provimento do recurso, dada a rejeição das razões recursais, mantendo-se a multa aplicada na decisão recorrida.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 2ª CFM em sua manifestação de fl. 24, anuiu com a análise técnica de fl. 19/23.

Em seguida, o Ministério Público junto ao Tribunal – MPTC, no parecer de fl. 25/26 ratificou, também, a conclusão técnica de fl. 19/23, concluindo pelo não provimento do recurso e manutenção da decisão recorrida, na íntegra, por seus próprios fundamentos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Admissibilidade

Verifico que o recorrente possui legitimidade e o recurso é próprio e tempestivo, uma vez que a decisão que julgou procedente a Denúncia n. 912159 foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – D.O.C. em 1º/7/2016 e, conforme determinado no acórdão, a intimação da decisão por via postal foi suprida pelo comparecimento pessoal do advogado do recorrente em 18/7/2016 (fl. 191 do Processo n. 912159) e a por publicação no D.O.C., em 28/7/2016 (fl. 193 dos autos recorridos).

Assim, com fundamento nos art. 329 c/c art. 335 da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno deste Tribunal, conheço do Recurso Ordinário.

Mérito

Em síntese, o recorrente afirma que a imposição de multa se mostra injusta, uma vez que esta Casa já tinha aprovado as contas municipais apresentadas naquele exercício financeiro de 2012, de modo que “o TCE não lhe oportunizou prazo para regularizar a situação” (fl. 5).

Aduz que, a teor do art. 71, IX da Constituição Federal, é inconcebível a aplicação de multa sem a prévia concessão de prazo para a adoção de providências. Alega mais, que as decisões dos Tribunais de Contas “são técnicas e ausentes de imperativo legal, bem como não podem fazer coisa julgada, podendo ser observadas ou não, conforme juízo de valor do Ente municipal” (fl. 5).

Assim, sustenta que os julgamentos proferidos por esta Corte são opinativos e desprovidos de caráter vinculativo, de modo que lhes atribuir força de imperativo legal consistiria em invasão à independência dos Poderes, “pois hierarquicamente o Executivo não se curva a órgão auxiliar de outro Poder” (fl. 8).

Por fim, argumenta ser incabível a aplicação de multa uma vez que inexistiu dolo em sua conduta, e que seus atos “não se revestiram de caráter pessoal, tendo mesmos (sic) agido em prol da Municipalidade, e na busca do interesse público” (fl. 9).

Diante disso, pleiteia a reforma da decisão recorrida para afastar a penalidade de multa aplicada ou, subsidiariamente, reduzir seu *quantum*, em consonância com o princípio da proporcionalidade e razoabilidade. Ainda, pede que seja realizada a uniformização de jurisprudência no âmbito deste Tribunal a respeito da matéria objeto do recurso.

A Superintendência do Controle Externo, em seu exame de fl. 19/23, enfatizou que o recorrente, além de não ter juntado nenhuma documentação aos autos, não negou, em momento algum, a ocorrência da irregularidade pela qual foi condenado, optando por justificar sua conduta (réplica exata das justificativas apresentadas em sua manifestação nos autos da Denúncia 912159), e refutar a legitimidade deste Tribunal de Contas para a aplicação de multa ao gestor por condutas irregulares.

Esclareço aqui, que a 2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 2ª CFM, ao se manifestar a fl. 24, anuiu com a análise técnica de fl. 19/23.

O Ministério Público junto ao Tribunal – MPTC em seu parecer de fl. 25/26 ratificou, também, a conclusão técnica de fl. 19/23, pelo não provimento do recurso, uma vez o recorrente não apresentou nenhum argumento apto a alterar a decisão recorrida entendendo pela manutenção, assim, da multa aplicada.

Quanto ao primeiro argumento apresentado pelo recorrente de que o momento oportuno para o Tribunal reprimir a conduta irregular seria quando da apreciação das contas, a Superintendência do Controle Externo ressaltou que nos autos da Prestação de Contas Municipal do próprio Município de Carandaí, no ano de 2012, Processo n. 887380, o Ministério Público junto ao este

Tribunal, enfatizou em seu parecer que a aprovação das contas não exime a responsabilidade do gestor por eventuais atos de gestão ilegais ou irregulares, nos termos do art. 3º, IV do Regimento Interno do TCE/MG.

E mais, que o recorrente tenta criar contra o Tribunal uma espécie de “preclusão”: isto é, que após a aprovação das contas do exercício estaria preclusa a atividade fiscalizatória desta Corte, o que não possui qualquer respaldo legal ou jurisprudencial para tal afirmativa, sendo improcedente, portanto, essa sua alegação.

No entanto, observo que o Sr. Clairton Dutra Costa Vieira repete os mesmos fundamentos daqueles expostos no acórdão recorrido (fl. 180/186, da Denúncia n. 912159), bem como não apresentou qualquer documento para refutar a irregularidade apontada, o que confirma a ausência do repasse integral das contribuições previdenciárias, ao Fundo Previdenciário Municipal, no exercício de 2012. A falta de repasse de contribuições previdenciárias à unidade gestora do RPPS afronta o caráter contributivo e solidário do respectivo regime previdenciário e, por conseguinte, pode gerar seu desequilíbrio financeiro e atuarial.

Como bem salientado no voto recorrido, a alegação de que não realizou o repasse integral das contribuições previdenciárias ao Fundo Previdenciário no exercício de 2012, em razão de circunstâncias alheias à sua vontade, relacionadas basicamente às dificuldades financeiras que o Município de Carandaí estava enfrentando no período de sua gestão, não merece acolhida, uma vez que não apresentou documento algum que demonstre a veracidade de suas alegações e a destinação pública dada às contribuições previdenciárias não repassadas ao FPMC no exercício de 2012.

No mesmo sentido, deve ser afastada a alegação de que a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das suas contas do exercício de 2012 demonstra a inexistência durante a sua gestão de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Transcrevo aqui, trecho do esclarecimento prestado pelo relator no acórdão a fl. 181-v, *in litteris*:

O Chefe do Poder Executivo, ao atuar como ordenador de despesas, está submetido à dupla ação de fiscalização do Tribunal de Contas, que tem competência para apreciar seus atos de governo, mediante a emissão de parecer prévio, bem como para julgar seus atos de gestão e, apurada irregularidade, imputar-lhe as sanções previstas em lei, nos termos do art. 71, I, II e VIII, da Constituição da República, aplicável aos Tribunais de Contas estaduais por força do art. 75 também da Constituição da República.

Desse modo, a manifestação do Tribunal de Contas em sede de parecer prévio não impede a fiscalização, em momento posterior, dos atos de gestão do Chefe do Poder Executivo praticados no mesmo exercício financeiro a que se refere o parecer prévio, seja por meio de inspeções ou auditorias, seja por meio de apuração de denúncias ou representações, dentre outras atividades de controle externo.

Quanto ao terceiro argumento do recorrente de que esta Casa só poderia aplicar multa depois de ter assinado prazo para que ele adotasse providências, nos termos do art. 71, IX da Constituição Federal, a Superintendência do Controle Externo evidenciou que a Constituição da República atribui ao TCU (e, simetricamente, a Constituição Estadual atribui ao TCE) a competência para “estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade” (art. 76, XVI da CE/MG). Logo, aduziu que “não há nenhum fundamento para se afirmar que o cumprimento desta competência corretiva seja pré-requisito para viabilizar o exercício da competência sancionatória de aplicar multas” (art. 76, XIII da CE/MG).

Por ocasião da emissão de parecer prévio das contas prestadas pelo Município de Carandaí, a Unidade técnica bem observou que “os atos de gestão sobre os quais versam os presentes

autos não foram objeto de análise”, de modo que era inviável a fixação, por este Tribunal, de prazo para o saneamento de irregularidades de que ainda não tinha conhecimento. Por essas razões, opinou, também, pela improcedência desta alegação apresentada pelo recorrente.

O quarto argumento apresentado pelo recorrente é de que faltaria a este Tribunal legitimidade para aplicar multa ao chefe do Poder Executivo, uma vez que “suas orientações e determinações (...) são técnicas e ausentes de imperativo legal, bem como não podem fazer coisa julgada” (fl. 5). Desse modo, alega, que teriam força apenas de sugestão, que o ente municipal poderia optar por observar ou não as determinações desta Casa, não se podendo permitir que essas “possuam força de imperativo legal” (fl. 8), sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, ao pacto federativo e à autonomia dos Municípios.

Sobre tal questão recorrida, a Superintendência do Controle Externo ressaltou ser completamente inconcebível interpretar que a competência deste Tribunal para aplicar multas consistiria em fornecer às decisões da Casa “força de imperativo legal”, uma vez que “a aplicação de multa não tem qualquer relação com a atribuição do Poder Legislativo de criação de normas gerais e abstratas, nem com ela se confunde”. Logo, ressaltou que a competência das Cortes de Contas para aplicar sanções aos gestores públicos encontra respaldo tanto legal quanto constitucional (art. 76, XIII da Constituição Estadual c/c art. 3º, XV e art. 83, I, ambos da Lei Complementar n. 102/2008), possuindo as suas decisões eficácia de título executivo, independentemente de confirmação perante o Poder Judiciário (art. 76, § 3º da Constituição Estadual c/c art. 75 da Lei Complementar n. 102/2008).

Evidenciou, mais, que todos os entendimentos jurisprudenciais colacionados pelo recorrente para comprovar suas alegações careceram de congruência com o caso concreto, vejamos:

- a. Ag nº 95.05.03938/PE, 1995, TRF-4 (fl. 6): apenas conceitua o direito de ação e o princípio da inafastabilidade do poder judiciário, não dispondo de qualquer elemento que confirme a linha argumentativa do recorrente;
- b. ROMS nº 2.622 BA, 1996, STJ (fl. 6): diz respeito ao parecer prévio emitido pelos tribunais de contas em sede de prestação de contas anuais, que de fato é opinativo, e não se confunde com o presente caso, que se trata de acórdão em denúncia, não de parecer prévio;
- c. Processo nº 9.262/90, 1990, TCU (fl. 7): além de dizer respeito à análise de atos de pessoal para fins de registro, a decisão se limita a repisar a função corretiva do tribunal, sem com isso negar sua função sancionatória;
- d. ADIN nº 828-5/RJ, STF (fls. 7-8): também se refere ao caráter opinativo dos pareceres emitidos pelos tribunais de contas em sede prestação de contas.

Assim no entender da Superintendência do Controle Externo, o apontamento sob análise, deve ser rejeitado por negar às Cortes de Contas legitimidade consolidada na doutrina, jurisprudência, na lei e na Constituição.

Quanto ao quinto argumento, o recorrente afirma ser inaplicável a sanção, uma vez que suas atitudes foram desprovidas de dolo. Afirma, ainda, ser a aplicação de multa pessoal aos gestores “inconcebível, uma vez que não possuem interesse pessoal nos atos que praticam no exercício do mandato e função pública que exercem, mas sim interesse coletivo e público” (fl. 7).

Como bem ressaltou a Superintendência do Controle Externo, não há nenhuma norma prevendo que “ter sido realizado o ato irregular com “interesse pessoal” seja uma condição para a aplicação de multa”, mesmo porque a ilegalidade do ato é suficiente para atrair a responsabilidade pessoal do prefeito municipal, conforme entendimento sumulado por esta Corte na Súmula n. 107/2014: “Os Chefes de Poder Municipal, ao atuarem como ordenadores

de despesas terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados pessoalmente por eventuais ilegalidades”.

Quanto à alegação de que inexistiu dolo em sua conduta, a Unidade Técnica destacou que “já se encontra pacificada nos tribunais de contas brasileiros a aplicação da chamada Teoria da Culpa contra a Legalidade, pela qual o descumprimento da norma, por si só, consiste em negligência, restando configurada a culpa e, conseqüentemente, a responsabilidade do gestor”. Transcreveu trechos de decisões desta Corte sobre o assunto, nos Recursos Ordinários n. 969239, n. 783511 e n. 958103, e concluiu pela improcedência dessa alegação.

Quanto aos entendimentos jurisprudenciais colacionados pelo recorrente, a Superintendência do Controle Externo suscitou, também, que não têm aplicabilidade ao presente caso, eis que a Apelação Cível – AC 10724/GO do TRF-1 exige dolo em obrigações tributárias acessórias, ao passo que o Agravo de Instrumento – AI n. 10338120094978001 do TJMG trata de dano ambiental. Nenhum dos dois é análogo ao caso dos autos.

Quanto ao último pedido do recorrente, de que “seja uniformizado o entendimento no âmbito dessa Corte de Contas acerca da matéria” (fl. 11), a Unidade Técnica entendeu não haver pertinência, pois nenhuma das matérias constantes deste recurso foram objeto de divergência jurisprudencial interna. Ao contrário, destacou que o recurso apenas abordou tópicos cujo entendimento é pacificado não apenas no âmbito deste Tribunal, mas também na jurisprudência, doutrina e no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual opinou pela improcedência das alegações recorridas.

Corroborando com a análise técnica de fl. 19/23, considero que os argumentos do ora recorrente são insuficientes por não trazer fatos novos capazes de justificar a alteração do acórdão proferido nos autos de origem, razão pela qual nego provimento a este Recurso Ordinário e mantenho incólume a decisão proferida pela Primeira Câmara nos autos da Denúncia n. 912159, na Sessão de 30/11/2015, por seus próprios fundamentos.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, preliminarmente, conheço do Recurso Ordinário interposto, uma vez que preenchidos seus pressupostos de admissibilidade, com fundamento nos art. 329 c/c art. 335 da Resolução n. 12/2008.

No mérito, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, constato que o recorrente não apresentou nenhum fato novo que pudesse alterar os fundamentos da decisão recorrida, razão pela qual nego provimento a este recurso para manter inalterado o *decisum* proferido nos autos da Denúncia n. 912159.

Intime-se o recorrente pelo D.O.C.

Cumpridas as exigências regulamentares, arquivem-se os autos, a teor do disposto no art. 176, I, da Resolução n. 12/2008.

* * * * *

ms/