

Processo: 997672
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Câmara Municipal de Janaúba
Representada: Prefeitura Municipal de Janaúba
Responsável: Yuji Yamada
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 4/11/2021

REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

A obrigatoriedade da realização do recolhimento das contribuições previdenciárias decorre do próprio texto constitucional, no qual foi estabelecido um regime previdenciário contributivo e solidário, composto, necessariamente, da contribuição dos servidores e dos respectivos entes públicos, conforme se extrai do *caput* do art. 40 da Constituição da República.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a representação, considerando irregular a ausência de repasse de contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores) ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba (PREVIJAN) nos exercícios de 2015 e 2016;
- II) aplicar multa ao Senhor Yuji Yamada, chefe do Poder Executivo municipal à época, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais);
- III) recomendar que o atual gestor do Município de Janaúba não pratique as condutas tidas como irregulares nestes autos, devendo a Unidade Técnica competente monitorar o cumprimento dessa determinação;
- IV) determinar a intimação das partes acerca do teor desta decisão;
- V) determinar, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de novembro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 4/11/2021

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Janaúba, Senhor Armando Peninha Batista, consubstanciada no envio de cópia do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) (fls. 02/05v) instaurada para investigar e apurar denúncias subscritas pelo presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba (PREVIJAN) acerca da falta de repasse de contribuições previdenciárias, patronal e funcional, pelo Executivo à época.

Em 30/11/16, por meio do despacho de fl. 72, a representação foi recebida pela presidência desta Corte, tendo os autos sido autuados e distribuídos à relatoria do conselheiro Mauri Torres em 01/12/16 (fl. 73).

Considerando a ausência de documentação suficiente para se proceder à análise técnica dos questionamentos suscitados, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (4ª CFM) propôs, às fls. 76/77v, a realização de diligência.

Devidamente intimado, nos termos do despacho de fl. 78, o Senhor Carlos Isaildon Mendes, prefeito de Janaúba na gestão 2017/2020, por intermédio da procuradora geral do Município, encaminhou as informações e os documentos acostados às fls. 81/1956.

O processo foi redistribuído a minha relatoria em 18/02/19, nos termos do art. 115 do Regimento Interno (peça nº 6 do SGAP).

Reencaminhados os autos à 4ª CFM, esta, às fls. 1959/1961v, identificou que, apesar de volumosa, a documentação apresentada não oferecera subsídios suficientes para esclarecimento e análise conclusiva da matéria tratada, razão pela qual sugeriu a realização de novas diligências.

Regularmente intimados, nos termos do despacho de fls. 1962/1962v, o diretor presidente do PREVIJAN, Senhor Edvaldo José da Silva, anexou a documentação de fls. 1969/2040 e o Senhor Carlos Isaildon Mendes, prefeito de Janaúba à época, a de fls. 2045/6659.

Os autos, então, retornaram à 4ª CFM, a qual entendeu, às fls. 6662/6665v, que o responsável deveria ser citado para apresentar suas razões de defesa, tendo em vista a inadimplência nos repasses das contribuições previdenciárias nos exercícios de 2015 e 2016, ocasionando o pagamento dos acréscimos de juros e multa sobre os valores adimplidos intempestivamente, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas às fls. 6671/6671v.

Determinei, então, à fl. 6672, a citação do Senhor Yuji Yamada, ex-prefeito de Janaúba, para que apresentasse as alegações que entendesse pertinentes acerca dos fatos apontados.

Citado, o responsável não se manifestou, conforme certificado à fl. 6675.

Assim, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) opinou, às fls. 6679/6680, pela procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, bem como pela aplicação das sanções legais cabíveis ao representado.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a representação em tela, formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Janaúba, consubstanciou-se no envio do Relatório Final da CPI instituída com a finalidade de investigar e apurar denúncias formalizadas pelo presidente do PREVIJAN, Senhor Edvaldo José da Silva, acerca da falta de repasse de contribuições previdenciárias, patronal e funcional, pelo Senhor Yuji Yamada, ex-prefeito da municipalidade.

Frise-se que, de acordo com a conclusão dos membros da referida comissão processante, o ex-gestor cometeu crime de responsabilidade, haja vista ter permitido o acúmulo de “dívida renegociada e dívida vencida pós renegociação, levando o PREVIJAN a uma situação de fragilidade” (fls. 02/05v).

Após diligências empreendidas por esta Corte, o Senhor Carlos Isaildon Mendes, prefeito de Janaúba durante a gestão 2017/2020, e o Senhor Edvaldo José da Silva, diretor presidente do PREVIJAN, anexaram aos autos vasta documentação, a qual, em síntese, consistira em:

- cópias de ordens de pagamento referentes à despesa extra orçamentária, por meio das quais são realizados os repasses da parte dos servidores, assim como notas de empenho correspondentes ao pagamento da parte patronal;
- planilhas de cálculo de contribuições previdenciárias (dos servidores e patronal) em atraso relativas ao exercício de 2015;
- ofícios encaminhados ao presidente da Câmara e ao ex-prefeito, informando acerca dos repasses em atraso devidos ao PREVIJAN;
- Documento de Arrecadação de Receitas Orçamentárias em Detalhes do PREVIJAN, referente aos exercícios de 2015 e 2016;
- ofícios encaminhados à promotores de Justiça, noticiando os atrasos dos repasses previdenciários das contribuições patronais e funcionais ao PREVIJAN;
- ofícios encaminhados ao gerente de Pessoas Jurídicas do Banco do Brasil, informando sobre a autorização assinada pelo gestor municipal para o débito na conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) dos repasses em atraso;
- ofícios encaminhados ao então prefeito, Senhor Carlos Isaildon Mendes, solicitando a formalização de parcelamento e parcelamento dos débitos da Administração Municipal junto ao PREVIJAN;
- ofício do então prefeito, Senhor Carlos Isaildon Mendes, prestando esclarecimentos quanto às contribuições previdenciárias dos exercícios de 2015 e 2016;
- relação de pagamentos previdenciários por mês de pagamento, nos exercícios de 2015 e 2016.

Nesse contexto, torna-se necessário destacar as conclusões constantes do relatório técnico de fls. 6662/6665v, as quais foram obtidas após uma análise pormenorizada dos documentos apresentados, senão vejamos:

Em análise da documentação encaminhada pelo atual Prefeito e pelo Diretor Administrativo Financeiro do Instituto de Previdência, com o objetivo de verificar a regularidade dos repasses das contribuições previdenciárias parte patronal e dos servidores devidas pela Prefeitura ao PREVIJAN, verificou-se que a prática dos recolhimentos em atraso era recorrente nos exercícios de 2015 e 2016.

Constatou-se também, às fls. 2004 a 2039 dos autos, que inúmeros ofícios foram encaminhados pelo Diretor Presidente do Instituto de Previdência, Sr. Edvaldo José da Silva, ao ex Prefeito, Sr. Yuji Yamada, ao Presidente da Câmara de Janaúba, aos Promotores de Justiça da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Janaúba e ao Gerente de Pessoas Jurídicas do Banco do Brasil noticiando os atrasos dos repasses das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores devidas ao PREVIJAN, as propostas de parcelamento da dívida e a requisição de retenção do FPM dos valores devidos.

Segundo as tabelas e planilhas apresentadas pela **Prefeitura do Município de Janaúba**, em atendimento às solicitações desta Corte de Contas, os valores devidos, pagos e o saldo a pagar das contribuições patronal e dos servidores, são os demonstrados nos quadros abaixo:

Informações da Prefeitura Municipal de Janaúba (Planilhas fls. 2048 a 2090)

Contribuições Previdenciárias – Parte Patronal		
Exercício	2015	2016
Valor devido	RS 6.847.455,30	RS 8.280.061,50
Valor pago	RS 143.505,81	RS 211.982,78
Saldo a pagar	RS 6.703.949,49	RS 8.068.078,72

Contribuições Previdenciárias – Parte Servidor		
Exercício	2015	2016
Valor devido	RS 2.746.450,20	RS 3.239.316,14
Valor pago	RS 1.702.455,54	RS 3.187.573,04
Saldo a pagar	RS 1.043.994,66	RS 51.743,10

Verificou-se ainda, conforme pesquisa realizada no site da Prefeitura Municipal de Janaúba, que na **gestão 2013/2016** foram editadas as leis municipais nº 2.037/2013, nº 2.079/2014 e nº 2.176/2016, que deram legalidade aos acordos de parcelamento previdenciários nº 1655/2013, nº 990/2014, nº 991/2014 e nº 364/2016, firmados em função da ausência de recolhimento das contribuições patronal e dos servidores ao PREVIJAN.

Segundo alegou o Diretor Presidente do Instituto de Previdência, Sr. Edvaldo José da Silva, à fl. 1969, o débito das contribuições previdenciárias questionadas na presente representação foram objeto dos Termos de Parcelamento nº 364/2016 (contribuição patronal 2015), nº 335/2018 (contribuição patronal 2016) e nº 336/2018 (contribuição funcional 2016).

Através do *CADPREV - Sistemas de Informações dos Regimes Públicos de Previdência do Ministério da Previdência*, à fl. 6670, foi possível verificar a situação dos acordos de parcelamento e reparcelamento firmados pelo Município de Janaúba, inclusive durante a gestão do Sr. Yuji Yamada.

Conforme dados extraídos do *SICOM*, no relatório *Movimentação de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores*, exercício 2017, à fl. 6671, os valores relativos à **parte patronal** não repassados ao Instituto de Previdência **até o final do mandato do ex-Prefeito, inscritos em restos a pagar processados**, totalizaram **R\$8.017.952,77**.

Com relação às **contribuições retidas dos servidores** e não repassadas ao PREVIJAN e às **parcelas referentes aos termos de parcelamento firmados até o final de 2016**, os saldos a pagar totalizaram **R\$1.659.760,40** e **R\$121.944,82**, respectivamente, conforme relatórios às fls. 6672 e 6673.

É importante acrescentar que nos Documentos de Arrecadação juntados ao presente processo, não constam a discriminação de juros e multa que deveriam ter sido pagos em função dos atrasos.

Na planilha apresentada pela atual Administração Municipal, às fls. 2048 a 2090, estão relacionados todos os empenhos e ordens de pagamento extra-orçamentárias correspondentes aos pagamentos dos repasses em atraso, os quais se apresentam sem a incidência das multas e correção monetária previstas no §2º do art. 27 da Lei Municipal nº 1.629/2005, uma vez que não consta dos autos documentos que comprovem que tais valores foram calculados e pagos.

Nesse cenário, em que pese o fato de o atual prefeito estar minimizando a prática de deixar de recolher as contribuições devidas, pelo menos sob o ponto de vista financeiro, conforme possibilidades orçamentárias e mediante a formalização de Acordos de Parcelamento e Reparcamento, entende-se que a ausência de recolhimento das contribuições devidas aos cofres da entidade previdenciária tempestivamente, além de promover o desequilíbrio atuarial e financeiro do Instituto e a possível inviabilidade de honrar benefícios previdenciários legalmente previstos, acarretam juros e multas previstos na legislação, contribuindo para o aumento da dívida municipal, a qual vai passando de um gestor para o outro. (grifos no original)

Diante disso, a Unidade Técnica e o MPC entenderam que, em observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, deveria ser franqueada ao responsável a oportunidade de se defender quanto à inadimplência nos repasses das contribuições previdenciárias nos exercícios de 2015 e 2016 que lhe fora imputada.

Contudo, embora regularmente citado, o Senhor Yuji Yamada ficou-se inerte.

Com efeito, a obrigatoriedade da realização do recolhimento das contribuições previdenciárias decorre do próprio texto constitucional, no qual foi estabelecido um regime previdenciário contributivo e solidário, composto, necessariamente, da contribuição dos servidores e dos respectivos entes públicos, conforme se extrai do *caput* do art. 40 da Constituição da República, na redação vigente à época dos fatos e na atual, *in verbis*:

Redação Anterior à Emenda Constitucional nº 103, de 2019

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Redação Atual

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.

Note-se que o dispositivo impõe, ainda, a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, com vistas a evitar o endividamento público e o risco de faltarem recursos para garantir o bem-estar dos segurados em momentos de fragilidade, como a velhice ou uma enfermidade.

Nesse cenário, o não recolhimento aos cofres da entidade previdenciária das contribuições devidas pelo Município, 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.

Cumprе salientar, por fim, que a omissão no recolhimento das contribuições devidas, mesmo que sanada por meio de pagamento extemporâneo (como *in casu*, mediante a formalização de acordos de parcelamento e reparcelamento), pode ocasionar prejuízos à municipalidade, uma vez que sobre os pagamentos realizados intempestivamente incidem multas e juros, o que contribui para o aumento do endividamento público.

Diante do exposto, verifica-se que a omissão do representado, Senhor Yuji Yamada, prefeito de Janaúba à época, em realizar o repasse das contribuições previdenciárias patronais ao PREVIJAN nos exercícios de 2015 e 2016 configura irregularidade grave.

A responsabilização do referido agente, no entanto, deve observar o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual prescreve que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. A norma qualifica e restringe as ações que são aptas a gerar a responsabilidade pessoal do agente, pois, além de afastar a possibilidade de responsabilização objetiva, exige que o ato culposo (erro) seja “grosseiro”.

No âmbito federal, foi editado o Decreto nº 9.830/19, que regulamentou os arts. 20 a 30 da LINDB e trouxe a definição, em seu art. 12, §1º, de erro grosseiro, o qual será “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. O referido decreto federal aproximou, portanto, o conceito de erro grosseiro do de culpa grave.

De acordo com a lição de Sérgio Cavalieri Filho¹, “a culpa será grave se o agente atuar com grosseira falta de cautela, com descuido injustificável ao homem normal, impróprio ao comum dos homens. É a culpa com previsão do resultado, também chamada culpa consciente, que se avizinha do dolo eventual do Direito Penal”.

Pode-se concluir, portanto, que o agente só poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo ou culpa grave.

No caso em análise, verifica-se que a irregularidade apontada decorreria da inobservância de mandamentos legais expressos, tais como o supracitado art. 40, *caput*, da Constituição da República, o *caput* do art. 8º-A da Lei nº 10.887/04² e os arts. 18 e 27 da Lei Municipal nº 1629/05³, o que evidencia, pois, a falta de cautela, inerente à culpa grave, do então chefe do Poder Executivo de Janaúba.

O responsável, ainda que não tenha agido com dolo, não se ateu às exigências previstas na legislação de regência e, mesmo após ter sido oficiado pela PREVIJAN acerca dos repasses em atraso, não adotou as medidas necessárias à resolução do problema, tampouco indicou a existência de justa causa para o descumprimento de seu dever constitucional. Aliás, consoante relatado, embora citado para apresentar defesa nestes autos, o gestor quedou-se inerte deixando de carrear aos autos quaisquer elementos que pudessem afastar sua

¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 49.

² Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

³ Dispõe sobre a reestruturação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba – PREVIJAN, e dá outras providências.

responsabilização. Tal prática, no contexto dos autos, configura, a meu ver, erro grosseiro, autorizando a responsabilização do agente, nos termos do art. 28 da LINDB.

Assim, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, impõe-se a aplicação de multa no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais) ao Senhor Yuji Yamada, prefeito de Janaúba à época, sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) por exercício em que foi apurada a inadimplência nos repasses.

Por fim, em consonância com a manifestação conclusiva do Órgão Ministerial (fls. 6679/6680), recomendo que o atual gestor do Município de Janaúba não pratique as condutas tidas como irregulares nestes autos, devendo a Unidade Técnica competente monitorar o cumprimento dessa determinação.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente a representação, considerando irregular a ausência de repasse de contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores) ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba (PREVIJAN) nos exercícios de 2015 e 2016, e aplico multa ao Senhor Yuji Yamada, chefe do Poder Executivo municipal à época, no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais).

Recomendo que o atual gestor do Município de Janaúba não pratique as condutas tidas como irregulares nestes autos, devendo a Unidade Técnica competente monitorar o cumprimento dessa determinação.

Intimem-se as partes acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

kl/ms

