

Processo: 1077263
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representantes: Cássio Faria Rossi, Igor Jean Ferreira
Representado: Glauciano Siqueira de Araújo
Órgão: Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Coqueiral
Procuradores: Aeliton Pontes Matos, OAB/MG 176.397; Anne Fonseca Resende Lacerda, OAB/MG 170.463; Brenda Reysla dos Reis Bessa, OAB/MG 194.224; Carolina Almeida Andrade, OAB/MG 130.566; Mateus de Moura Lima Gomes, OAB/MG 105.880; Thais Viviane Ferreira, OAB/MG 193.245; Tiago Tavares Silva, OAB/MG 165.050; Wederson Advíncula Siqueira, OAB/MG 102.533
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 18/8/2022

REPRESENTAÇÃO. SISTEMA AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO. ATRASO DO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE. AFASTADA A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR. REEMBOLSO DE PEQUENAS DESPESAS. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. DOCUMENTAÇÃO INSUFICIENTE. MULTA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. O repasse intempestivo de contribuições previdenciárias contribui para o desequilíbrio financeiro do instituto previdenciário, além de onerar os cofres públicos, com a correção monetária, juros e multa incidentes sobre o montante devido.
2. No tocante às despesas não sujeitas ao procedimento ordinário da Lei nº 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento), via de regra, sempre que há a antecipação de recursos públicos, essas hipóteses exigem uma regulamentação prévia, podendo, excepcionalmente, ser justificadas por prestação de contas posterior, no caso de reembolso. Outrossim, devem ser apresentados todos os documentos legais comprobatórios dos gastos realizados e tais documentos devem estar de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da economicidade e da razoabilidade.
3. As condutas irregulares devem caracterizar dolo ou culpa grave para que haja a responsabilização do gestor.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

- I. julgar parcialmente procedente a representação, tendo em vista a ocorrência de irregularidades praticadas pelo Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, ex-dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Coqueiral, na emissão de reembolsos de pequenas despesas;

- II. aplicar multa ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, no valor total de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, pela emissão irregular de reembolsos de pequenas despesas;
- III. deixar de apenar o diretor da entidade à época quanto ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias uma vez que, no caso, as condutas analisadas não caracterizam dolo ou culpa grave que permitam a sua responsabilização;
- IV. determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila, ficando este último vencido em parte. Não acolhida a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de agosto de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 19/5/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelos Srs. Igor Jean Ferreira e Cassio Faria Rossi, Vereadores do Município de Coqueiral, em face de possíveis irregularidades praticadas pelo Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, ex-gestor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) local, referentes ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias e ao reembolso de pequenas despesas.

Em 06/11/2019, a documentação foi recebida pela Presidência do Tribunal como representação (p. 186, peça 10).

Às p. 190-205 da peça 10 e p. 2-185 da peça 11, a Câmara Municipal de Coqueiral apresentou relatório da comissão parlamentar de Inquérito instaurada para tratar das mesmas irregularidades narradas nos presentes autos.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios apresentou o relatório técnico de peça 13, apontando a ocorrência de irregularidades.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer preliminar, opinou pela citação do Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, ex-gestor do SAAE (peça 15).

Regularmente citado, o representado se manifestou às peças 19 a 83 e 88 e 89.

Em 15/12/2020, os autos foram redistribuídos à minha relatoria.

Em sede de reexame, a unidade técnica reafirmou as irregularidades apontadas no relatório inicial (peça 91).

O *Parquet* de Contas, em sede de parecer conclusivo, manifestou concordância com o entendimento da unidade técnica e opinou pela aplicação de multa ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, bem como pela determinação de instauração de tomada de contas especial para apuração de eventual prejuízo causado ao erário em decorrência das irregularidades narradas nos autos (peça 93).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Do atraso no recolhimento de contribuição previdenciária

Os representantes (p. 3-5, peça 10) relataram que o SAAE, na gestão do Sr. Glauciano Siqueira de Araújo (anos de 2017 e 2018), teria deixado de recolher contribuições previdenciárias ao INSS dentro do prazo, apesar de haver saldo financeiro e aplicações no CDB na agência do Município.

Afirmaram que o atraso no recolhimento das contribuições retidas de servidores e de terceiros teria produzido despesas indevidas e desnecessárias à autarquia, tais como juros e multas, acarretando prejuízo aos cofres públicos.

A esse respeito, a CPI instaurada pela Câmara Municipal de Coqueiral apresentou seu relatório final (p. 192-193, peça 10), concluindo que o não pagamento, no período exposto, das obrigações ao INSS gerou prejuízos aos cofres do SAAE de R\$ 31.246,40.

Em consonância com o relatório da CPI, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu pela procedência da irregularidade narrada pelos Vereadores, apresentando a seguinte tabela acerca do suposto prejuízo gerado aos cofres do SAAE (peça 13):

Pedidos de parcelamento			
Competência	Nº de parcelas	Valor original	Multa e juros
07 a 12/2017	60	42.318,54	10.096,20
01 a 07/2018	60	48.038,64	21.150,20
Total		90.357,18	31.246,40

Em sua manifestação de peça 79, o Sr. Glauciano Siqueira de Araújo afirmou que os compromissos junto ao INSS teriam sido gerados por erros e inconsistência nas declarações de GFIP enviadas e entregues pela antiga gestão do SAAE, principalmente nos exercícios de 2012 a 2016, quando o gestor da autarquia era outro.

Alegou que, no início de maio de 2017, quando exercia o cargo de administrador da autarquia, recebeu correspondência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (COFIS), do Ministério da Fazenda, notificando-o a respeito de divergências e inconsistências nas declarações GFIP, no período de 2012 a 2016, que deveriam ser corrigidas para evitar a imputação de multa.

Declarou que tais divergências e inconsistências se referem exclusivamente à administração anterior, uma vez que iniciou a sua gestão em 2017. Ressaltou, também, que as declarações seriam elaboradas por servidora de carreira na autarquia há mais de 30 anos, lotada no cargo de contadora, sendo retificadas pela mesma servidora.

Sustentou que, em maio de 2017, teria sido requerida à Receita Federal a concessão de prazo maior para atendimento da notificação do COFIS, considerando a grande quantidade de arquivos que deveriam ser retificados e reenviados. Alegou que, em 22/08/2017 e 30/08/2017, a contadora concluiu o envio de todos arquivos e declarações retificadoras, sendo emitidas as guias com as devidas diferenças, acréscimos e juros.

Segundo o representado, a maioria das guias estava com data de recolhimento para o dia 31/08/2017, tendo sido necessário aguardar o processamento das declarações retificadoras pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, pois não haveria como efetuar os pagamentos das guias por dois motivos: (i) não processamento das declarações retificadoras para emissão das guias corretas para pagamento com código de barras; e (ii) inexistência de saldo orçamentário no exercício corrente.

Alegou, outrossim, a inexistência de previsão orçamentária, haja vista que a notificação recebida da Receita Federal ocorreu no exercício financeiro de 2017, momento em que a execução orçamentária e financeira já estava acontecendo com um orçamento aprovado em 2016.

Diante disso, argumentou que sua única alternativa foi o pedido de parcelamento à Receita Federal, o que foi realizado em agosto de 2017, de acordo com a lei vigente à época. Afirmou que, se o parcelamento não fosse feito, o Município seria prejudicado, pois era necessária a certidão federal para o recebimento de repasses e liberação de verbas.

Adicionou que é público e notório o parcelamento de débitos de contribuições previdenciárias devidas à União por Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão de vínculos com o Regime Geral de Previdência Social ou com o respectivo Regime Próprio de Previdência Social.

Em relação às aplicações financeiras, o Sr. Glauciano Siqueira de Araújo afirmou que não se recorda de quais valores havia à época, mas que sempre pautou sua gestão como diretor do

SAAE nos princípios do direito administrativo. Alegou que não era possível afirmar se o saldo financeiro disponível na conta bancária estava descomprometido.

Apresentou, por fim, à peça 88, informações acerca do julgamento da Ação Civil de Improbidade Administrativa 5002523-43.20208.13.0071, que analisou a falta de repasse ao INSS de contribuições previdenciárias relativas às competências de julho a dezembro de 2017.

Na decisão de primeira instância, a 1ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Boa Esperança julgou improcedente a ação, ao considerar que, ainda que o Sr. Glauciano Siqueira de Araújo não tenha agido como se espera de um gestor público, sua conduta não se tipifica como ímproba:

Com efeito, segundo vem entendendo a jurisprudência, para a configuração de ato de improbidade, não basta a ação ou omissão tipificada como ilegal. É preciso que exista um *plus*, um ato de desonestidade, um ganho efetivo ou benefício a terceiro.

Sucedê que, no caso dos autos, não há qualquer demonstração de que o réu tenha se beneficiado ou, ainda, ensejado benefício a terceiro. Nem mesmo que tenha agido com interesse desviado, em proveito próprio.

[...]

Assim, **ainda que possamos entender que o réu não tenha agido como se espera de um gestor, fato é que sua conduta não se tipifica como ímproba, já que ausente, como mencionado, a deslealdade ou desonestidade imprescindíveis para a incidência das disposições da Lei 8.492/92.** (grifo nosso)

Em reexame técnico (peça 91), a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu que os argumentos apresentados pelo defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas e reafirmou o entendimento de que houve descontrole orçamentário e financeiro decorrente do não pagamento das contribuições previdenciárias, resultando em encargos financeiros (juros e multas), evidenciando a prática de atos ilegais e antieconômicos:

O próprio defendente narra que recebeu correspondência da COFIS - Coordenadoria Geral de Fiscalização, datada de 19/04/2017, por meio da qual a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB fornecia prazo para autorregularização, até 31/05/2017, com o encaminhamento de GFIP regularizadora e recolhimento dos valores das diferenças porventura existentes, com os devidos acréscimos legais.

Da análise dos autos, nota-se que o prazo não foi cumprido pelo defendente, pois o envio de todos os arquivos e declarações retificadoras da GEFIP/GIRALT + FAP + RAT somente foi concluído em 22/08/2017 e 30/08/2017. Ainda assim, não houve o recolhimento dos valores, segundo o defendente por dois motivos: (i) não processamento das declarações retificadoras para emissão das guias corretas para pagamento com código de barras; e (ii) inexistência de saldo orçamentário no exercício corrente.

Quanto ao primeiro motivo apresentado pelo defendente, não há nada nos autos que comprove ou elucide melhor porque e por quanto tempo foi necessário aguardar o processamento das declarações retificadoras pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Nada obstante, tendo em vista o descumprimento do prazo fornecido para a autorregularização, bem como o segundo motivo apresentado, entende-se que o não processamento das declarações retificadoras para emissão das guias corretas para pagamento com código de barras não foi fator determinante para o atraso no recolhimento dos valores.

Tampouco merece prosperar o argumento a respeito da inexistência de previsão orçamentária, tendo em vista que “a notificação recebida da Receita Federal ocorreu no exercício financeiro 2017, momento em que a execução orçamentária e financeira já estava acontecendo com um orçamento aprovado em 2016”.

É certo que o ciclo orçamentário da Lei Orçamentária Anual começa com sua elaboração no início do ano anterior a que ela estará em vigor. Devido a esse lapso temporal entre a elaboração e a execução do orçamento anual, os créditos orçamentários iniciais podem sofrer alterações qualitativas e quantitativas por meio de créditos adicionais, a fim de dar flexibilidade ao gestor público.

Em seu parecer de peça 93, o Ministério Público de Contas manifestou concordância com o exposto pela unidade técnica, opinando pela aplicação de multa ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo e pela determinação de instauração de tomada de contas especial para apuração e ressarcimento do prejuízo causado ao erário pelo pagamento de juros decorrentes de atrasos na quitação de contribuições previdenciárias.

No caso em tela, tem-se que o representado, enquanto gestor do SAAE de Coqueiral, deixou de recolher valores de contribuições previdenciárias ao INSS e, posteriormente, parcelou o débito, ocasionando multa e juros.

Observo que este Tribunal de Contas tem o entendimento de que o atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias é irregular, onera os cofres públicos com o pagamento de juros e multa, bem como prejudica o equilíbrio financeiro e atuarial almejado pela Constituição Federal de 1988:

RECURSOS ORDINÁRIOS. MUNICÍPIO. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. NÃO APROVAÇÃO DE ALÍQUOTAS PROPOSTAS EM ESTUDO ATUARIAL. ATRASO NO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS E INCIDENTES SOBRE AUXÍLIO-DOENÇA. ENCARGOS MORATÓRIOS INCIDENTES SOBRE CONTRIBUIÇÕES REPASSADAS EXTEMPORANEAMENTE. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DE REPASSES. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. SEGREGAÇÃO DE MASSA. MULTA. CITAÇÃO VÁLIDA. PROVIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. NÃO PROVIMENTO. [...] 2. O não recolhimento aos cofres da entidade previdenciária das contribuições previdenciárias patronais e incidentes sobre o auxílio-doença afeta o equilíbrio exigido no caput do art. 40 da Constituição da República. 3. **O repasse intempestivo das contribuições previdenciárias contribui para o desequilíbrio financeiro do instituto previdenciário, além de onerar os cofres públicos, com a correção monetária, juros e multa incidentes sobre o montante devido.** (TCEMG. Tribunal Pleno. Recursos Ordinários 1066603, 1066604, 1066605, 1066606 e 1066607. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão de 09/12/2020; grifo nosso)

AUDITORIA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. REPASSE INTEMPESTIVO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. ACRÉSCIMOS DE MORA PREVISTOS PARA OS TRIBUTOS FEDERAIS. INADIMPLEMENTO NO PAGAMENTO DOS ENCARGOS. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. [...] 3. Em sede constitucional, o dever de recolher as contribuições previdenciárias emana diretamente de comando estabelecido no *caput* do art. 40 da Constituição da República, que concebeu regime previdenciário de natureza contributiva e solidária, financiado por contribuições dos servidores públicos e dos entes federados a que estão vinculados. 4. **O não recolhimento das contribuições previdenciárias configura irregularidade que prejudica o fluxo de caixa do regime próprio de previdência social e compromete o equilíbrio financeiro e atuarial tutelado no caput do art. 40 da Constituição República.** (TCEMG. Primeira Câmara. Auditoria 959028. Relator Conselheiro Mauri Torres. Sessão de 14/11/2017; grifo nosso)

AUDITORIA. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL. PRELIMINAR. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE DILIGÊNCIA. MÉRITO. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE REGISTRO INDIVIDUALIZADO DOS CONTRIBUINTES. REPASSE INTEMPESTIVO DE CONTRIBUIÇÕES RETIDAS DOS SEGURADOS E PAGAMENTO EXTEMPORÂNEO DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS. NÃO

PAGAMENTO DAS PARCELAS DOS ACORDOS DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS. PAGAMENTO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS QUE DEVERIAM SER CUSTEADOS PELO PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO FINANCEIRO AO EXECUTIVO SEM COMPROVAÇÃO DA DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS ADMINISTRATIVAS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI. DECLARAÇÃO NO SIACE/PCA DE SALDO BANCÁRIO INEXISTENTE. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO. [...] 3 - 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, consoante se extrai do caput do art. 40 da Constituição da República. **A omissão no recolhimento das contribuições devidas, mesmo que sanada por meio do pagamento extemporâneo, 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**, nos termos da Lei Municipal n. 754/07. (TCEMG. Primeira Câmara. Auditoria 898614. Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Sessão de 30/11/2015)

Nesse contexto, entendo, assim como a unidade técnica, que não assiste razão ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo em seu argumento de que não houve o recolhimento dos valores devido à inexistência de saldo orçamentário no exercício corrente, uma vez que, caso houvesse de fato esse impedimento, o que se considera em benefício da dúvida, caberia ao gestor providenciar o reforço da devida dotação orçamentária, em vez de contribuir para o atraso de obrigações financeiras que geraram prejuízos para os cofres da autarquia.

Ademais, conforme declaração do Sr. Pablo Luís Vilela (p. 126, peça 10), diretor do SAAE de Coqueiral que sucedeu o representado, ficou comprovado que existiam valores aplicados em CDB na agência local do Banco do Brasil suficientes para quitar o débito.

Quanto ao argumento do representado de que o pagamento das contribuições previdenciárias não foi realizado devido ao não processamento, por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil, das declarações retificadoras para emissão das guias corretas para pagamento com código de barras, observo que a documentação apresentada pelo defendente não foi suficiente para comprovar sua alegação.

Ainda, conforme apontado pela 3ª CFM, considero que o não processamento das declarações retificadoras para emissão das guias corretas para pagamento com código de barras não foi fator determinante para o atraso no recolhimento dos valores, uma vez que o representado descumpriu o prazo fornecido pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização para a autorregularização do débito, bem como alegou inexistência de saldo orçamentário no exercício corrente.

Verifica-se, portanto, que o Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, enquanto Administrador-Geral do SAAE, deixou de cumprir com sua obrigação a tempo e modo, não recolhendo valores ao INSS, mesmo havendo recursos para tanto, e, posteriormente, parcelou o débito, incidindo em multa e juros que geraram prejuízo ao erário e demonstraram a falta de planejamento e organização do gestor em relação a suas obrigações previdenciárias.

Sendo assim, em concordância com a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, entendo pela procedência da irregularidade, o que, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, enseja a aplicação de multa ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Em relação ao suposto prejuízo causado aos cofres do SAAE ante o pagamento de juros e multas, acolho a proposta do Ministério Público de Contas para determinar ao atual dirigente

do SAAE que instaure Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar 102/2008.

Constatado o dano, a Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada ao Tribunal para julgamento se observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa 01/2020 do TCEMG, e, caso não alcançada a quantia fixada, ou se houver, no decorrer da Tomada de Contas Especial, o devido ressarcimento ao erário junto à entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 do Regimento Interno deste Tribunal, combinado com a IN 03/2013, não se eximindo a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

II.II. Da irregularidade na emissão de despesas de pronto pagamento

Segundo os representantes (p. 2-3, peça 10), o Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, enquanto gestor do SAAE, teria cometido irregularidades na emissão de despesas de pronto atendimento, para funcionamento administrativo da entidade.

Anexaram documentos apontando que, por diversas vezes, o credor dos dispêndios seria o próprio gestor e que inúmeras despesas teriam sido realizadas sem nota fiscal e com recibos de pagamentos suspeitos.

Apresentaram, ainda, manifestação do perito judicial contador (p. 8, peça 10), Sr. Sando Pereira Reis, apontando a ocorrência de “fortes indícios de sonegação fiscal” referentes ao Empenho Ordinário 109/2017 (p. 9, peça 10), o qual também consta o Sr. Glauciano Siqueira de Araújo como credor.

Em análise técnica preliminar (peça 13), a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios apontou que as despesas impugnadas pelos representantes se referem a numerário entregue ao gestor do SAAE para atender dispêndios de pronto pagamento que fogem à regra da licitação e do processamento normal da despesa pública.

Além disso, a unidade técnica concluiu que, no caso em tela, não foi apresentada legislação que regulamente as despesas pequenas e de pronto atendimento realizadas pelo Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, razão pela qual seriam irregulares, cabendo a aplicação de multa ao responsável.

Em sua defesa (peça 79), o Sr. Glauciano Siqueira de Araújo alegou que não foram juntados aos autos todos os documentos que comprovam que as despesas pequenas e de pronto atendimento não eram necessárias e urgentes para funcionamento administrativo do SAAE e que foram precedidas da abertura do Processo Administrativo 14/2017, o qual teria seguido todos os ditames da Lei 8.666/93.

Argumentou que a maioria das despesas foi para o funcionamento do sistema de água e esgoto, conserto de bombas de captação de água para distribuição, torneiros e conserto de maquinários, motivo pelo qual não poderiam aguardar o prazo para realização de processos licitatórios, sob pena de atrasar os serviços prestados ao Município e de ocasionar o desabastecimento de água.

Alegou que, quando tomou posse na autarquia, foi informado pelos servidores de carreira que o procedimento do pagamento de pequenas despesas era feito dessa forma.

Argumentou, por fim, que em momento algum foi feito adiantamento, mas tão somente reembolso das despesas pequenas que eram juntadas e somadas ao fim de cada mês.

Em sede de reexame técnico (peça 91), a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu que, ainda nos casos de ressarcimento de despesas pequenas de pronto atendimento, também deve haver previsão legal, de modo que sejam estabelecidos parâmetros a serem observados no seu processamento.

Apresentou o entendimento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, que, ao decidir sobre a Consulta 30/2017⁽¹⁾, manifestou-se no sentido de que o reembolso de despesas se trata de verba indenizatória e deve estar previsto em lei, de modo que sejam estabelecidos parâmetros, critérios e limites a serem observados quando do seu processamento.

Nesse sentido, acrescentou a 3ª CFM:

No caso dos autos, não há legislação regulamentando o reembolso, e o defendente alega que adotou procedimento que vinha sendo realizado desde a constituição da autarquia.

Assim, foi realizado o Processo Licitatório nº 014/2017, que na realidade trata-se de contratação direta por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso II da Lei 8.666/93, cujo objeto era “Pagamentos diversos de despesas pequenas e pronto atendimento necessárias e urgentes para funcionamento do administrativo - sistema de água e esgoto do SAAE”.

Foi adjudicado ao defendente o valor de R\$12.000,00 (doze mil reais) (fl. 29), e ao final de cada mês eram juntadas notas fiscais e recibos e realizado empenho e ordem de pagamento no valor correspondente.

Contudo, verifica-se que a prestação de contas por meio da apresentação das notas fiscais e recibos não foi suficiente para demonstrar a relação direta dos gastos com as atividades da entidade.

Por exemplo, consta nos autos recibo de compra de dois jogos de xícaras (fl. 24), despesas com correios (fl. 23), restaurantes (fl. 40), e outras, como serviços de chaveiro, borracharias, lava a jato. **A princípio, todos os gastos realizados podem ter relação com as atividades da entidade, mas entende-se que é necessário que essa relação seja devidamente demonstrada, não bastando justificativas genéricas.**

Além disso, muitos dos documentos apresentados não são legíveis, de modo que não é possível identificar o valor exato a ser reembolsado. (grifo nosso)

Em vista disso, a unidade técnica concluiu que o procedimento adotado pelo Sr. Glauciano Siqueira de Araújo para o reembolso de pequenas despesas não atendeu ao rigor necessário para evitar abuso ou desvio de finalidade, uma vez que houve falhas na prestação de contas. Sugeriu, assim, a expedição de recomendação para que sejam estabelecidos em lei os parâmetros para o procedimento do reembolso de pequenas despesas.

No mesmo sentido se manifestou o Ministério Público de Contas (peça 93), que opinou, também, pela aplicação de multa ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo.

Em primeiro lugar, importa destacar que, nos termos do art. 68 da Lei 4.320/1964, o regime de adiantamento consiste na entrega de valores (por cheque ou cartão corporativo, p. ex.) a servidor designado ou feito pela própria entidade (em seu nome e CNPJ), sempre mediante prévio empenho em dotação orçamentária específica, para a realização de despesas de pequeno vulto que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, mas que devem ser necessariamente justificadas e contabilizadas, evitando-se, em contrapartida, o procedimento de indenização, que tem natureza excepcionalíssima.

¹ TCMGO. Consulta 30/2017. Relator Conselheiro Substituto Vasco Jambo. Sessão de 20/12/2017. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2018/02/AC-CON-00030-17.pdf>. Acesso em 16/05/2022.

Da análise da documentação acostada aos autos, nota-se que foram realizadas diversas despesas com, por exemplo, compra de gás de cozinha (p. 22 e 34, peça 10), despesa com correios (p. 23, 50, 87, 91, 98, peça 10), compra de dois jogos de xícaras (p. 24, peça 10), despesas com restaurantes (p. 37, 40, 49, 64, 102, peça 10), compra de um crucifixo (p. 50, peça 10), despesas com supermercado (p. 50, 77, 91, peça 10), serviço de panfletagem (p. 66, peça 10), serviço de carpinteiro (p. 69, peça 10), compra de isqueiro (p. 79, peça 10), compra de assadeira (p. 80, peça 10), despesa com propaganda e gravação (p. 98, peça 10), entre outras.

Dessas despesas, observa-se que nem todas têm caráter presumivelmente público, a exemplo da compra de crucifixo, de modo que não se justifica, a princípio, a necessidade de todos os gastos realizados para a rotina administrativa e para a execução das atividades do SAAE.

Ainda, o representado não apresentou lei municipal que amparasse os gastos realizados, de modo que não é possível concluir que as despesas foram efetuadas para atender real necessidade do SAAE e que tinham caráter imprevisível e excepcional, tampouco que foram observados os princípios da impessoalidade e da finalidade pública.

Há, também, diversos recibos ilegíveis (p. 33, 40, 48, 56, 60, 63, 67, 71, 73, 122, 123 e 124, peça 10), não sendo possível comprovar a correta aplicação do recurso público.

Nas Notas de Empenho Ordinário 40 (p. 31, peça 10), 78 (p. 45), 109 (p. 54, peça 10), 157 (p. 75, peça 10), 242 (p. 88, peça 10), 299 (p. 101, peça 10) e 340 (p. 107, peça 10) consta genericamente na descrição da despesa “pagamentos diversos de despesas pequenas e pronto atendimento necessárias e urgentes, para funcionamento administrativo – Sistema de Água e Esgoto do SAAE”.

Nota-se, portanto, que a documentação apresentada pelo defendente não foi suficiente para demonstrar a relação direta dos gastos com as atividades da entidade, não sendo possível avaliar a regularidade das respectivas despesas.

Cabe ressaltar, outrossim, que o parecer jurídico que amparou a abertura do Processo Administrativo 14/2017, atestando que o procedimento obedeceu ao determinado pela Lei 8.666/1993, foi assinado pelo próprio Sr. Glauciano Siqueira de Araújo (p. 20, peça 10).

Diante disso, entendo que o procedimento adotado pelo gestor para o reembolso de pequenas despesas não atendeu ao rigor necessário para evitar abuso ou desvio de finalidade na realização de despesas, havendo diversas falhas na prestação de contas.

Considerando a gravidade da conduta do Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, entendo que deve lhe ser aplicada multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Contudo, considero inviável, no presente caso, a determinação de ressarcimento ao erário, tendo em vista que o prejuízo não foi suficientemente demonstrado e individualizado. Mesmo porque, pela natureza dos itens apontados na denúncia, seria de muito difícil constatação e consequente liquidação o valor exato do prejuízo, seja pelos valores individuais de pequena monta, seja pela natureza consumível de algumas despesas e fungível de outras, sem falar na precariedade dos documentos apresentados.

Cumprе destacar que este Tribunal rechaça a determinação de devolução de danos incertos ou meramente supostos:

Não basta a mera presunção de dano para haver condenação dos agentes públicos à devolução de quantias, não havendo como se determinar o ressarcimento de danos incertos ou meramente supostos, mas, somente, daqueles efetivos, decorrentes da conduta ilegítima do agente lesiva ao erário, sob pena de se promover o enriquecimento sem causa da Administração Pública.

(TCEMG. Primeira Câmara. Inspeção Ordinária – Licitação 699186. Relator Conselheiro Mauri Torres. Sessão de 30/06/2015)

Ainda, considerando a pertinência da recomendação feita pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, entendo por encampá-la nesta proposta de voto.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, proponho que a representação seja julgada procedente, tendo em vista a ocorrência de irregularidades praticadas pelo Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, ex-dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Coqueiral, no atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, gerando o pagamento de juros e multa, e na emissão de reembolsos de pequenas despesas.

Proponho, também, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, a aplicação de multa ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, no valor total de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), pelas razões expostas na fundamentação.

Em relação ao suposto prejuízo causado aos cofres da entidade ante o pagamento de juros e multas, proponho determinar ao atual dirigente do SAAE que instaure Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar 102/2008. Constatado o dano, a Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada ao Tribunal para julgamento se observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa 01/2020 do TCEMG, e, caso não alcançada a quantia fixada, ou se houver, no decorrer da Tomada de Contas Especial, o devido ressarcimento ao erário junto à entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 do Regimento Interno deste Tribunal, combinado com a IN 03/2013, não se eximindo a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

Por fim, recomendo à atual administração do SAAE que adote medidas para estabelecer, em lei, os parâmetros para o procedimento do pagamento de pequenas despesas de pronto atendimento.

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

SEGUNDA CÂMARA – 18/8/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelos Senhores Igor Jean Ferreira e Cassio Faria Rossi, vereadores do Município de Coqueiral, em face de possíveis irregularidades praticadas pelo Senhor Glauciano Siqueira de Araújo, ex-gestor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) do município.

Na sessão da Segunda Câmara do dia 19/05/22, o relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, apresentou proposta de voto pela procedência da representação, nos seguintes termos:

Em face do exposto, proponho que a representação seja julgada procedente, tendo em vista a ocorrência de irregularidades praticadas pelo Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, ex-dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Coqueiral, no atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, gerando o pagamento de juros e multa, e na emissão de reembolsos de pequenas despesas.

Proponho, também, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, a aplicação de multa ao Sr. Glauciano Siqueira de Araújo, no valor total de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) – sendo R\$5.000,00 (cinco mil reais) por irregularidade –, pelas razões expostas na fundamentação.

Em relação ao suposto prejuízo causado aos cofres da entidade ante o pagamento de juros e multas, proponho determinar ao atual dirigente do SAAE que instaure Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar 102/2008. Constatado o dano, a Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada ao Tribunal para julgamento se observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa 01/2020 do TCEMG, e, caso não alcançada a quantia fixada, ou se houver, no decorrer da Tomada de Contas Especial, o devido ressarcimento ao erário junto à entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 do Regimento Interno deste Tribunal, combinado com a IN 03/2013, não se eximindo a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

Por fim, recomendo à atual administração do SAAE que adote medidas para estabelecer, em lei, os parâmetros para o procedimento do pagamento de pequenas despesas de pronto atendimento.

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

Em seguida, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, o conselheiro substituto Telmo Passareli apresentou proposta de voto pela procedência da representação, com a aplicação de multa de R\$10.000,00 (dez mil reais) ao responsável, tendo em vista a prática de irregularidades pelo Senhor Glauciano Siqueira de Araújo, ex-dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Coqueiral (SAAE), atinentes

ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, que teria gerado o pagamento de juros e multa, e à emissão de reembolsos de pequenas despesas (peça nº 99).

Propôs, ao final, a expedição de recomendação ao atual dirigente do SAAE, bem como de determinação para que instaure Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, visando a quantificar o eventual dano ao erário e apurar os responsáveis pelo atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias.

Passo, então, à análise individual dessas irregularidades.

A) Atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias

Cumpre, em primeiro lugar, fazer um resumo dos fatos pertinentes ao processamento dos débitos tributários em análise (peças nºs 19/78):

1. Em 19/04/17, a Secretaria da Receita Federal Brasil intimou o SAAE para que efetuasse, até 31/05/17, a “Autoregularização” das divergências apuradas em suas Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social, referente ao período entre junho de 2012 e dezembro de 2016, antes de ser iniciado o procedimento fiscal (peça nº 64).
2. Em 08/05/17, o então gestor do SAAE de Coqueiral requereu a dilação do prazo para atender à notificação recebida, em vista da grande quantidade de arquivos que deveriam ser retificados e reenviados (peça nº 20).
3. Entre 22/08/17 e 30/08/17, a contadora do SAAE concluiu o envio de todos os arquivos e declarações retificadoras (peças nºs 29, 33, 38, 53, 71 e 75).
4. Já em 26/10/17, a entidade solicitou a adesão ao Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), no valor total, incluindo multa e juros, de R\$52.414,74 (cinquenta e dois mil quatrocentos e quatorze reais e setenta e quatro centavos), referentes às retificações consolidadas no período de 07/17 a 13/17 (peça nº 62);
5. Em abril de 2018, a entidade solicitou novo parcelamento no valor total de R\$69.188,84 (sessenta e nove mil cento e trinta e oito reais e oitenta e quatro centavos), referente à consolidação de outras declarações retificadoras (peça nº 62).

Nesse contexto, percebe-se que, de fato, a SAAE de Coqueiral deixou de recolher as contribuições previdenciárias devidas. Entretanto, penso que a responsabilidade do Senhor Glauciano Siqueira de Araújo deve ser apreciada sob uma outra perspectiva.

Isso porque sua responsabilização 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 culposos (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 Filho², “a culpa será grave se o agente atuar com grosseira falta de cautela, com descuido injustificável ao homem normal, impróprio ao comum

² CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 49.

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, observa-se que, ao notificar o SAAE de Coqueiral, em 19/04/17, o órgão federal indicou inconsistências nas declarações apresentadas e recomendou o envio de guia retificadora com recolhimento das diferenças e seus acréscimos, concedendo prazo para que a autarquia regularizasse algumas “inconsistências relacionadas no **Demonstrativo de Revisão de GFIP – Apuração GILRAT**” referentes a diferenças no índice do RAT – Risco Ambiental do Trabalho – ajustado (peça nº 64).

Infere-se, portanto, que, entre 2012 e 2016, a autarquia adimpliu parcialmente sua obrigação com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), pois recolheu contribuições em valores inferiores aos devidos.

A documentação trazida pelo defendente (peças nºs 29, 33, 38, 53, 71 e 75) demonstra que as guias de recolhimento apresentadas indicam, no campo “competência”, que as contribuições remontam ao período que se estendeu de junho de 2012 a dezembro de 2016, de forma que, na gestão de 2017, deu-se apenas a notificação para regularização e o pedido de parcelamento dos débitos apurados.

Conforme consta da Portaria nº 60/18 (peça nº 66), o Senhor Glauciano Siqueira de Araújo foi nomeado “Administrador Geral do SAAE” em 2017, por meio da Portaria nº 07/17, e exonerado em 18/06/18.

Essas considerações são relevantes, em primeiro lugar, porquanto deixam evidente que a conduta em análise não se tratou de simples omissão de pagamento dos valores rotineiramente devidos pela autarquia, o que representaria o inadimplemento total da obrigação, mas sim de equívoco nos seus cálculos, o que demandou, por sua vez, processo administrativo tributário do fisco para lançamento do valor não recolhido.

Em segundo lugar, essas informações evidenciam que, em sua origem, os recolhimentos a menor foram de responsabilidade do gestor no período de 2012 a 2016, tendo a gestão seguinte atuado apenas na regularização do inadimplemento parcial constatado pela Receita Federal.

Salienta-se, por fim, que, mesmo os eventuais valores recolhidos a menor em 2017, sugeridos na “discriminação de débitos a parcelar” de peça nº 62, apurados no momento das retificações, não devem, em princípio, ser atribuídos ao diretor da SAAE à época, porquanto representam a continuidade de uma prática contábil equivocada que estava firmada desde 2012 e de cuja existência só se tomou ciência com a intimação da Secretaria da Receita Federal Brasil em 19/04/17.

Nota-se, assim, que, ao defendente, que atuou na gestão 2017/2018, só poderiam ser atribuídos os atos relativos aos procedimentos de retificação e de parcelamento, visto que não tomou parte nos atos anteriores e que, em tese, apenas procedeu ao pagamento das folhas de pagamento conforme a prática contábil que vinha sendo adotada pelas gestões anteriores.

Nesse cenário, cumpre avaliar se houve conduta antijurídica, praticada com dolo ou culpa grave, entre os atos relativos aos procedimentos de retificação e de parcelamento.

Sobre tais processos, afere-se que, em sede de defesa, o responsável comprovou ter providenciado a confecção das declarações para retificar os valores devidos (peça nº 59) e firmou termo de parcelamento para viabilizar a quitação dos débitos apurados (peça nº 19).

Apesar disso, em sede de reexame (peça nº 91), a Unidade Técnica entendeu que o defendente não cumprira a tempo e modo a sua obrigação, causando prejuízo ao erário, uma vez que, apesar do prazo concedido pela Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF) para regularização da situação até 31/05/17, o gestor só enviou as declarações retificadoras em 30/08/17, sem o recolhimento dos valores devidos.

Entendeu, ainda, que, embora o defendente tenha alegado que os valores não foram pagos de imediato por um atraso no processamento das retificações e pela inexistência de saldo orçamentário, esses não foram os motivos preponderantes para o inadimplemento, pois, quanto ao tempo, o atraso já se mantinha desde o prazo para retificação e, quanto à disponibilidade orçamentária, o gestor teria a obrigação de tomar as medidas para suplementar esses créditos.

Ademais, lembrou a informação do sucessor na gestão do SAAE, prestada mediante o Ofício nº 029/2018 (fls. 359/361 da peça nº 11), de que havia valores aplicados em CDB na agência local do Banco do Brasil.

Nesse ponto, saliento que há pertinência na alegação do responsável de que não havia saldo orçamentário disponível para quitar os valores devidos, afinal a despesa relativa ao débito parcelado não se caracterizava como uma obrigação ordinária da entidade. Esses débitos, além de se referirem a contribuições de competências pretéritas, ensejariam, já no momento da notificação, custos adicionais de multa e juros não associados ao exercício da administração do defendente.

Da mesma forma, entendo temerário assumir que a existência, na agência local do Banco do Brasil, de valor em CDB de titularidade do SAAE contradiga a afirmação de ausência de saldo orçamentário. A simples existência de recursos em conta não significa que o administrador disponha de autorização legal para aplicá-los em qualquer finalidade.

Para que pudéssemos concluir que essas disponibilidades atestam omissão do gestor, seria necessário garantir que não estariam comprometidas com outras despesas, bem como que o dispêndio com esses débitos previdenciários estava autorizado no orçamento.

Ademais, faz-se mister reconhecer que o assunto sobre o qual versou a notificação da Receita Federal, referente a equívoco no cálculo do RAT ajustado, aplicado sobre a folha de pagamento, para apuração da Contribuição do Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrente dos Riscos do Ambiente de Trabalho (GILRAT), é tema técnico cujo desconhecimento não pode ser considerado erro grosseiro ou negligência por parte do gestor do SAAE.

Desse modo, conquanto entenda que, de fato, ficou caracterizado o atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias pelo SAAE de Coqueiral, considero que, no caso, as condutas analisadas não caracterizam dolo ou culpa grave que permitam a responsabilização do diretor da entidade à época.

B) Da emissão de reembolsos de pequenas despesas

Segundo o representante (fls. 2/3), o responsável realizou, por meio da Licitação nº 14/17, o reembolso de pequenas despesas em seu nome, sem a devida comprovação de sua aplicação à finalidade legal, qual seja, a manutenção do funcionamento administrativo da SAAE.

O responsável alegou, na peça nº 32, que tais despesas foram precedidas da devida licitação e eram destinadas à manutenção do sistema de água e esgoto, que essa era a prática adotada pelas gestões anteriores, que o reembolso foi feito em seu nome e não no da autarquia por uma limitação do SICOM e que não foi feito por adiantamento, mas por reembolso de despesas realizadas durante o mês precedente.

A Unidade Técnica ponderou que, embora as despesas acompanhadas desses comprovantes possam ter relação com a atividade da SAAE, o procedimento adotado pelo responsável para o reembolso de pequenas despesas não foi suficiente para evitar abuso ou desvio de finalidade em sua realização, razão pela qual entendeu pela procedência do apontamento.

O relator do processo fundamentou sua proposta de voto nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, importa destacar que, nos termos do art. 68 da Lei 4.320/1964, o regime de adiantamento consiste na entrega de valores (por cheque ou cartão corporativo, p. ex.) a servidor designado ou feito pela própria entidade (em seu nome e CNPJ), sempre mediante prévio empenho em dotação orçamentária específica, para a realização de despesas de pequeno vulto que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, mas que devem ser necessariamente justificadas e contabilizadas, evitando-se, em contrapartida, o procedimento de indenização, que tem natureza excepcionalíssima.

Da análise da documentação acostada aos autos, nota-se que foram realizadas diversas despesas com, por exemplo, compra de gás de cozinha (p. 22 e 34, peça 10), despesa com correios (p. 23, 50, 87, 91, 98, peça 10), compra de dois jogos de xícaras (p. 24, peça 10), despesas com restaurantes (p. 37, 40, 49, 64, 102, peça 10), compra de um crucifixo (p. 50, peça 10), despesas com supermercado (p. 50, 77, 91, peça 10), serviço de panfletagem (p. 66, peça 10), serviço de carpinteiro (p. 69, peça 10), compra de isqueiro (p. 79, peça 10), compra de assadeira (p. 80, peça 10), despesa com propaganda e gravação (p. 98, peça 10), entre outras.

Dessas despesas, observa-se que nem todas têm caráter presumivelmente público, a exemplo da compra de crucifixo, de modo que não se justifica, a princípio, a necessidade de todos os gastos realizados para a rotina administrativa e para a execução das atividades do SAAE.

Ainda, o representado não apresentou lei municipal que amparasse os gastos realizados, de modo que não é possível concluir que as despesas foram efetuadas para atender real necessidade do SAAE e que tinham caráter imprevisível e excepcional, tampouco que foram observados os princípios da impessoalidade e da finalidade pública.

Há, também, diversos recibos ilegíveis (p. 33, 40, 48, 56, 60, 63, 67, 71, 73, 122, 123 e 124, peça 10), não sendo possível comprovar a correta aplicação do recurso público.

Nas Notas de Empenho Ordinário 40 (p. 31, peça 10), 78 (p. 45), 109 (p. 54, peça 10), 157 (p. 75, peça 10), 242 (p. 88, peça 10), 299 (p. 101, peça 10) e 340 (p. 107, peça 10) consta genericamente na descrição da despesa “pagamentos diversos de despesas pequenas e pronto atendimento necessárias e urgentes, para funcionamento administrativo – Sistema de Água e Esgoto do SAAE”.

Nota-se, portanto, que a documentação apresentada pelo defendente não foi suficiente para demonstrar a relação direta dos gastos com as atividades da entidade, não sendo possível avaliar a regularidade das respectivas despesas.

Cabe ressaltar, outrossim, que o parecer jurídico que amparou a abertura do Processo Administrativo 14/2017, atestando que o procedimento obedeceu ao determinado pela Lei 8.666/1993, foi assinado pelo próprio Sr. Glauciano Siqueira de Araújo (p. 20, peça 10).

Diante disso, entendo que o procedimento adotado pelo gestor para o reembolso de pequenas despesas não atendeu ao rigor necessário para evitar abuso ou desvio de finalidade na realização de despesas, havendo diversas falhas na prestação de contas.

Sobre o tema, relativo às despesas que não se sujeitam ao procedimento ordinário da Lei nº 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento), cumpre ponderar que, via de regra, sempre que há a antecipação de recursos públicos, essas hipóteses exigem uma regulamentação prévia, podendo, excepcionalmente, serem justificadas por prestação de contas posterior, no caso de reembolso.

De qualquer forma, nos termos da Consulta nº 748.370³, que versa especificamente sobre o custeio de viagens, tanto no caso de adiantamento, quanto de reembolso, as despesas assumidas a serviço do órgão ou entidade pública somente serão consideradas regulares se houver a apresentação de todos os documentos legais comprobatórios dos gastos realizados e se estes estiverem de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da economicidade e da razoabilidade.

No caso concreto, entretanto, não foi isso o que ocorreu.

Consoante apurado pelo relator, não foi possível verificar se os gastos efetuados tinham destinação exclusivamente pública, seja porque foram apresentados recibos ilegíveis ou com descrição genérica das expensas realizadas, seja porque para parte das despesas sequer foram apresentados comprovantes legais que atestassem sua finalidade.

Na realidade, compulsando a documentação apresentada, afere-se que apenas as seguintes notas de empenho estavam efetivamente acompanhadas de comprovantes legais que indicassem sua destinação:

<i>Nota de Empenho</i>	<i>Valor empenhado</i>	<i>Notas Fiscais</i>
<i>NE nº 40 (fls. 31/44)</i>	R\$731,00	R\$773,55
<i>NE nº 78 (fls. 45/53)</i>	R\$1.105,33	R\$1.047,25
<i>NE nº 109 (fls. 54/74)</i>	R\$2.383,42	R\$2.336,26
<i>NE nº 157 (fls. 75/84)</i>	R\$975,25	R\$685,51
<i>NE nº 193 (fls. 85/86)</i>	R\$862,10	R\$32,65
<i>NE nº 242 (fls. 87/93)</i>	R\$1.104,00	R\$738,63
<i>NE nº 267 (fls. 94/99)</i>	R\$857,55	R\$432,11
<i>NE nº 299 (fls. 100/105)</i>	R\$1.188,00	R\$877,00
<i>NE nº 340 (fls. 106/112)</i>	R\$1.168,59	R\$468,5
<i>NE nº 374 (fls. 113/118)</i>	R\$703,19	R\$246,30
<i>NE nº 419 (fls. 119/123)</i>	R\$762,15	R\$506,30
Total	R\$11.840,58	R\$8.101,51

Desse modo, resta claro que o processamento desses gastos foi irregular, pois, ainda que assumíssemos que se tratou de reembolso, como arguido em defesa, a documentação apresentada não foi suficiente para prestar contas da totalidade dos dispêndios realizados.

Outrossim, pode-se inferir a responsabilidade do Senhor Glauciano Siqueira de Araújo pela irregularidade, nos termos do art. 28 da LINDB, uma vez que, conforme já destacado pelo relator, o parecer jurídico que sustentou tal procedimento de despesa foi emitido pelo próprio diretor da SAAE, na qualidade de advogado (fl. 20).

Contudo, no que diz respeito à aplicação de multa ao responsável, cumpre ponderar que a multa proposta pelo relator, no montante de R\$5.000,00 (cinco mil reais), a meu ver, foi desproporcional, uma vez que superior ao montante não comprovado das expensas, R\$3.739,07 (três mil setecentos e trinta e nove reais e sete centavos).

Sendo assim, entendo necessária a redução do *quantum* da multa proposta para o valor de R\$1.000,00 (mil reais), equivalente a, aproximadamente, 10% do valor total empenhado.

Portanto, com a devida vênia, deixo de acolher a proposta de voto no que se refere ao valor da multa aplicada ao Senhor Glauciano Siqueira de Araújo pela irregularidade na emissão de reembolso de pequenas despesas.

³ Consulta nº 748370. Relator: Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Tribunal Pleno. Sessão de 20/05/09.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, não acolho a proposta de voto do relator quanto ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias e, no que se refere à emissão irregular de reembolsos de pequenas despesas, voto pela aplicação de multa ao Senhor Glauciano Siqueira de Araújo, ex-diretor do SAAE de Coqueiral, no valor de R\$1.000,00 (mil reais).

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Peço vênua ao Relator para acompanhar o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Eu acolho a proposta.

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

sb/fg

