

**Processo:** 1024226  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta  
**Representado:** Denilson Rodrigues Silveira  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Francisco Sá  
**Procuradores:** Isaac Batista Neto – OAB/MG n. 182.632, Hélio Fernandes Ferreira Filho – OAB/MG n. 192.358, Gisele de Ávila Queiroz, OAB/MG n. 144.163  
**MPTC:** Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**SEGUNDA CÂMARA – 18/8/2022**

REPRESENTAÇÃO. MUNICÍPIO. PRELIMINAR. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS. IMPULSO OFICIAL. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PAGAMENTO DE JUROS DE MORA, MULTA E CORREÇÃO MONETÁRIA. IRREGULARIDADE. DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

1. Em processos de representação, com requisitos de admissibilidade preenchidos, a atuação do Tribunal de Contas deve pautar-se pela apuração de sua procedência, com base nos princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público, não estando adstrita a eventuais pedidos formulados pelo representante.
2. O repasse intempestivo das contribuições previdenciárias causa desequilíbrio financeiro ao ente previdenciário, além de onerar os cofres públicos com o pagamento de correção monetária, juros e multa incidentes sobre o montante devido.
3. É ilegítimo o pagamento de juros de mora, multa e correção monetária em decorrência da falta de planejamento da Administração. Tal prática, sem justificativa plausível, resulta em responsabilização do gestor, pois, a Administração deve programar o dispêndio de recursos destinados ao adimplemento de suas obrigações, não podendo assumir obrigação financeira sem a existência da cobertura necessária para efetuar o pagamento da despesa.
4. A prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, implica em multa aos responsáveis.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- D) afastar, por unanimidade, a preliminar de incompetência do Tribunal aduzida pelo defendente Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, ante os princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público;

- II) julgar, no mérito, por maioria, procedente a representação, por considerarem ilegítimas a realização de despesas com o pagamento de encargos financeiros relativos à atualização monetária, juros e multas, em decorrência da inadimplência das parcelas contributivas do INSS nas datas-limites de seus vencimentos, de responsabilidade dos chefes do Poder Executivo do Município de Francisco Sá, prefeitos Denílson Rodrigues Silveira (gestão: 2013/2016) e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta (gestão: 2017/2020);
- III) determinar, com fundamento no art. 94 da Lei Complementar n. 102/2008, que os prefeitos Denílson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta promovam o ressarcimento aos cofres públicos municipais dos respectivos valores históricos de R\$643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos) e R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos), devidamente corrigidos;
- IV) aplicar multa pessoal e individual aos prefeitos Denílson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, no valor de R\$58.000,00 (cinquenta e oito mil reais) e R\$30.000,00 (trinta mil reais), respectivamente, em razão dos danos apurados, com espeque no art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008;
- V) determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito;
- VI) determinar o arquivamento os autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de agosto de 2022.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 18/8/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação formulada pelo sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, prefeito de Francisco Sá (gestão 2017/2020), em face de seu antecessor, sr. Denílson Rodrigues Silveira, (gestão 2013/2016), noticiando o pagamento de valores relativos a multas e juros de mora ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por atrasos no recolhimento das contribuições previdenciárias correntes, sem justificativa plausível.

A representação foi recebida e autuada em **5/9/2017**, conforme fl. 89/peça 23.

Em sua análise inicial, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal concluiu pela procedência da representação em relação aos atos de ordenamento de despesas praticados pelo prefeito Denilson Rodrigues Silveira, que resultaram em dano ao erário francisco-saense no montante de R\$643.364,76. No entanto, também apontou o prefeito Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta como responsável pela mesma irregularidade nos exercícios de 2017 a 2019, no valor total de R\$287.990,75. Ao final, requereu a citação de ambos (peça 8), o que foi determinado pelo relator (peça 11).

Citados, os srs. Denilson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta apresentaram as respectivas defesas - fls. 75/81/peça 24; - peça 27, acompanhada dos documentos anexados às peças 28/35.

Após a manifestação dos responsáveis, a 4ª CFM (peça 36) e o Ministério Público de Contas (peça 38) concluíram pela procedência da representação e, via de consequência, pelo ressarcimento aos cofres públicos a título de dano ao erário, além da aplicação de multa pessoal.

É o relatório, em síntese.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**1. Preliminar**

Em suas razões de defesa (peça 27), o prefeito Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta arguiu em preliminar que não devem ser admitidos os apontamentos feitos pela unidade técnica, que analisou não só período objeto da representação, qual seja, 2013 a 2016, mas também o período de 2017 a 2019.

Segundo o defendente, a unidade técnica teria extrapolado a sua competência, desvinculando-se do objeto da representação para apreciar fatos não inseridos na inicial. Com tal proceder, não teria sido observado o devido processo legal, que significa também que a decisão do julgador deve estar atrelada aos fatos narrados na inicial, sob pena de prolação de decisão nula, em razão do chamado julgamento extra petita.

Assim como a unidade técnica, o órgão ministerial destacou que os argumentos do defendente não merecem prosperar, eis que de acordo com o seu entendimento, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme art. 3º da Lei Complementar estadual n. 102/2008, fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa pública, fixando a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário, com aplicação ao responsável das sanções previstas na lei.

De fato, razão não assiste ao defendente.

Isso porque os autos revelam, às escâncaras, questão de interesse público a ser tutelado por este Tribunal, com amparo nos princípios do impulso oficial e da verdade material.

Nesse sentido, destaca-se a seguinte decisão no âmbito do Tribunal de Contas mato-grossense:

**Processual. Competência. Tribunal de Contas. Processos de representação. Impulso oficial.**

1. Em processos de representação, com requisitos de admissibilidade preenchidos, a atuação do Tribunal de Contas deve pautar-se pela apuração de sua procedência, não estando adstrita a eventuais pedidos formulados pelos representantes. Assim, o Tribunal de Contas, com base no princípio do impulso oficial, pode, por iniciativa própria, circunscrito às suas competências, ampliar o escopo de fiscalização dos fatos trazidos ao seu conhecimento.
2. Diferentemente do que ocorre no Poder Judiciário, onde a petição inicial tem a “função de bitolar a atividade jurisdicional”, isto é, o magistrado só pode decidir nos estritos limites da demanda, no processo de fiscalização de contas, o Tribunal de Contas detém o poder-dever de verificar, de ofício, erros e falhas na conduta administrativa, ainda que não apontadas na inicial da denúncia ou representação. (Embargos de Declaração. Relator: conselheiro substituto Moisés Maciel. Acórdão n. 204/2020-TP. Julgado em 7/7/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/8/2020, Processo n. 27.199-3/2019).

Assim, ante os princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público, **afasto a preliminar aduzida pelo defendente Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta.**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

## **2. Mérito**

### **2.1. Da Responsabilidade do ex-prefeito Denílson Rodrigues Silveira**

Na análise inicial realizada pela 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (peça 8) apontou-se que o prefeito Denílson Rodrigues Silveira, nos exercícios de 2013/2016, firmou acordo de parcelamento de débitos previdenciários do Município de Francisco Sá com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, porém não efetuou o pagamento das parcelas, o

que resultou na incidência de multas e juros de mora, em virtude da inadimplência das parcelas contributivas do INSS nas datas-limite de seus vencimentos, o que configura dano ao erário.

Com isso, apontou que o sr. Denílson Rodrigues Silveira, ao celebrar o acordo de parcelamento de débitos com o INSS, “assumiu peremptoriamente o risco ou a potencialidade de prejuízo, uma vez que, em se tornar inadimplente no cumprimento de suas obrigações contributivas concorrentes arcará com os acréscimos aplicáveis” (fl. 4 - peça 8). Ainda segundo o exame inicial, tal conduta resultou no pagamento de despesas indevidas no valor de R\$643.364,76, referente aos encargos financeiros relativos a juros e multas decorrentes da inadimplência das parcelas contributivas previdenciárias em favor do INSS.

Na defesa apresentada às fls. 75/81/peça 24, o representado alegou que não existiram notas de empenho e comprovantes dos pagamentos, tendo em vista que eram feitos descontos automáticos pela Receita Federal nos repasses do FPM e ressaltou que “Conforme descrito no relatório e na Lei n. 12.810/13 (antiga MP 589/12), em seu art. 3º, a adesão ao parcelamento (reparcelamento), implicava na retenção dos valores no FPM do município, retenção esta, realizada assim que o FPM era creditado/disponibilizado em conta, ou seja, era ‘débito automático’, exatamente para que não ocorresse mais atrasos”.

Aduziu que esta representação se trata de uma perseguição política, tendo em vista que o próprio representante cometeu as mesmas irregularidades aqui apontadas.

Noutro giro, rebate a atuação do prefeito da gestão iniciada em 2017, quer seja pela propositura de ação judicial contra o defendente, quer seja pela forma de reclamar supostas irregularidades nos pagamentos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Por fim, afirmou que a ação impetrada por ele contra o prefeito da gestão 2009/2012 tratava da ausência dos repasses para o INSS, não se referindo a pagamento de multas, juros e correção monetária, tendo o atual prefeito, sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, emitido declaração falsa ao dizer que ele tinha conhecimento da ilicitude de seus atos.

No reexame de peça 36, a 4ª CFM, destacou que não foram apresentados quaisquer documentos juntamente com a defesa e que as retenções do Fundo de Participação dos Municípios – FPM para pagamento das dívidas previdenciárias no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, somaram o valor de R\$8.064.556,94 (oito milhões, sessenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e noventa e quatro centavos).

E mais, que além do valor principal, conforme memória de cálculo apresentada às fls. 53/57 (peça 24), o Município de Francisco Sá pagou a quantia de R\$643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos) a título de juros e multas, correspondendo esse valor ao total do dano causado ao erário pelo prefeito Denílson Rodrigues Silveira.

O MPC em seu parecer de peça 38, além de ratificar a conclusão da unidade técnica pela ocorrência de dano ao erário, discorreu que o art. 3º da Lei federal n. 12.810/2013, que dispõe sobre o parcelamento dos débitos tributários com a Fazenda Nacional, determina o acréscimo de encargos legais em caso de inadimplemento do acordo, nos seguintes termos:

Art. 3º. **A adesão ao parcelamento de que trata o art. 1º desta Lei implica autorização pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município para a retenção, no FPE ou no FPM, e repasse à União do valor correspondente às obrigações previdenciárias correntes dos meses anteriores ao do recebimento do respectivo Fundo de Participação, no caso de não pagamento no vencimento.**

§ 1º A retenção e o repasse serão efetuados a partir do mês seguinte ao vencimento da obrigação previdenciária não paga, **com a incidência dos encargos legais devidos até a data da retenção.**

§ 2º Na hipótese de não apresentação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e de Informações à Previdência Social - GFIP no prazo legal, o valor a ser retido nos termos do § 1º corresponderá à média das últimas 12 (doze) competências recolhidas ou devidas, sem prejuízo da cobrança, da restituição ou da compensação de eventuais diferenças.

§ 3º A retenção e o repasse do FPE ou do FPM serão efetuados obedecendo se à seguinte ordem de preferência:

I - as obrigações correntes não pagas no vencimento;

II - as prestações do parcelamento de que trata o art. 1º desta Lei; e III - as prestações dos demais parcelamentos que tenham essa previsão.

§ 4º Na hipótese de o FPE ou o FPM não ser suficiente para retenção do somatório dos valores correspondentes às obrigações devidas na forma do § 3º, o valor da diferença não retida deverá ser recolhido por meio de Guia da Previdência Social - GPS. (Grifos no original)

Enfatizou, mais, que essa inadimplência resultou na prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei federal n. 8.429/1992.

Citou jurisprudência desta Corte de Contas no Processo n. 447.139, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, que por unanimidade da Segunda Câmara, em sessão realizada no dia 17/9/2015, considerou que o pagamento de juros, sem a devida justificativa, enseja a determinação de ressarcimento ao erário.

Logo, o *Parquet* de Contas, concluiu pela ocorrência de dano ao erário, no valor de R\$643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos), de responsabilidade do ex-prefeito Denílson Rodrigues Silveira, pela inadimplência junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Na situação narrada, face à ausência de repasses de competência de 2013/2016, verifica-se que foi realizado num primeiro momento, termo de parcelamento integrando referido período, que comprovou que o Município requereu junto à Secretaria da Receita Federal, com base na Medida Provisória n. 589, de 13/11/2012 c/c Portaria PGFN/RFB n. 9, de 10/12/2012, aquela convertida na Lei Nacional n. 12.810 em 15/5/2013, pedido de parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei n. 8.212/1991, cuja adesão implica imediata autorização pelo ente federativo da retenção da parcela do FPM, conforme análise inicial da unidade técnica de peça 8.

Destaca-se que os lançamentos registrados nas rubricas RFB-PREV-OB COR ‘Valores declarados em GFIP referente a competência do mês anterior’ e, em especial, RFB-PREV-OB DEV ‘Juros e Multas’, evidenciaram pagamentos de contribuições com atraso com incidência de encargos sobre os mesmos, atualização monetária, juros e multas, como se pode constatar por meio do Demonstrativo de Distribuição de Arrecadação Federal – DARF do Banco do Brasil – Transferências Constitucionais do FPM, fl. 99/146/peça 23 e fl. 2/peça 24 e Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM desta Corte de Contas, fl. 3/10/peça 24, referente à gestão 2013/2016.

As retenções no FPM relativas ao período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, na rubrica RFB-PREV-OB COR, constituídas das obrigações contributivas em atraso, somaram, de fato, o montante de R\$8.064.556,94, enquanto que, na rubrica RFB-PREV-OB DEV, referentes aos juros e multas daquelas decorrentes, totalizaram o valor de R\$643.364,76, conforme consta das Tabelas 1 e 2 às fls. 53/56 e fl. 57 da peça 24.

Nessa esteira, constatou-se o desrespeito à forma e aos prazos de recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao INSS – em especial, ao art. 30, inciso I, alínea “b”, da

Lei n. 8.212/1991 – em decorrência do pagamento de encargos moratórios pelo Município de Francisco Sá nos exercícios de 2013/2016.

Em se tratando de despesas consideradas de natureza contínua e obrigatória devem ser, necessariamente, planejadas orçamentária e financeiramente. Notadamente, agiu o ex-prefeito à época e ordenador de despesas, em desconformidade com os preceitos constitucionais e legais, inobservando a responsabilidade que emana da própria investidura e exercício do cargo público.

Ressalte-se que a responsabilidade fiscal é caracterizada pelas práticas adotadas pela Administração Pública que visam garantir a solidez e a sustentabilidade da política fiscal, de modo a defender o cidadão, de hoje e de amanhã, por meio da busca permanente do equilíbrio dinâmico entre receitas e despesas e da transparência do gasto público.

O arcabouço legal que norteia a responsabilidade fiscal é a Lei Complementar n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), abrangendo todos os entes governamentais, na qual estão estabelecidas “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, e define, no § 1º do art. 1º, que:

§1º A **responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se **previnem riscos e corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifos nossos)

Para o atingimento da “ação planejada e transparente” a que se refere o indigitado dispositivo legal, existem mecanismos legais que são de observância obrigatória do gestor público, razão pela qual entendo que, *in casu*, está presente irregularidade grave na aplicação de recursos públicos, mormente, pela manifesta desobediência às normas emanadas para o exercício do múnus público que ensejaram, *per si*, prejuízo ao erário.

Assim, inobstante a defesa apresentada pelo sr. Denílson Rodrigues Silveira, prefeito na gestão de 2013/2016, o caso em epígrafe evidencia a falta de planejamento do gestor municipal, sendo que o defendente não logrou êxito em comprovar que as dificuldades financeiras enfrentadas pelo município seriam impeditivas ao repasse das contribuições previdenciárias.

Cumprir registrar, nesse cenário, que o administrador público está obrigado a cumprir fielmente os mandamentos legais e basilares que regem sua atuação, como bem orienta o princípio da legalidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição da República de 1988, segundo o qual o agente público somente pode agir de acordo e nos limites da lei. Desse modo, o gestor público tem sua conduta pautada pela legislação vigente e pela ordem jurídica nacional (princípio da juridicidade, na visão mais ampla do princípio da legalidade).

Portanto, a análise da legalidade do ato de gestão é oriunda da verificação da conformidade do ato praticado com a lei aplicável à espécie, independentemente do ânimo doloso ou culposo do agente público.

A manifesta violação de dispositivo legal a que o gestor estava obrigado, em virtude do mencionado princípio de alçada constitucional, implica na configuração de culpa grave por negligência, porquanto o agente público, ao contrário do particular, cuja conduta é autorizada desde que não vedada pelo ordenamento jurídico, deve pautar seus atos apenas segundo os permissivos legais. Quer dizer, a ética que baliza a conduta do agente público é apenas aquela de natureza estritamente jurídico-deontológica, e não as típicas da autonomia privada, denotando-se ser dever do gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo seu o ônus da prova.

Nesse cenário, sobressai-se da análise dos autos que o responsável não foi capaz de elidir, por ocasião de sua defesa, a irregularidade consubstanciada na realização de despesas com encargos financeiros (correção monetária, juros e multas) decorrentes da inadimplência das parcelas contributivas do INSS nas datas-limites de seus vencimentos, relativas às competências dos meses de janeiro de 2013 a dezembro de 2016.

Isso posto, conclui-se que o ex-prefeito Denilson Rodrigues Silveira deve promover o ressarcimento do dano apurado aos cofres públicos municipais no valor histórico de R\$643.364,76, devidamente corrigido.

Ademais, considerando a gravidade dos fatos, e as circunstâncias do caso concreto (prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico), em que restou evidenciada a realização de despesas com o pagamento de encargos financeiros sem as devidas justificativas, o que resultou em dano ao erário, aplica-se ao responsável a multa no valor de R\$58.000,00 (cinquenta e oito mil reais), por força do disposto no art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008.

## **2. Da Responsabilidade do prefeito Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta**

A 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça 8, constatou que o atual gestor municipal cometeu as mesmas irregularidades apontadas no item anterior, posto que deu continuidade ao acordo celebrado pelo seu antecessor para parcelamento dos débitos com o INSS, “porém, assim como ele, continuou efetuando pagamentos de multas e juros decorrentes de recolhimentos intempestivos das parcelas contributivas concorrentes”.

Constatou que as retenções do Fundo de Participação dos Municípios – FPM para pagamento das dívidas previdenciárias nos exercícios de 2017/2019 somaram o valor de R\$3.141.762,31 (três milhões, cento e quarenta e um mil, setecentos e sessenta e dois reais e trinta e um centavos).

Além do valor principal, conforme memória de cálculo apresentada às fls. 53/57/peça 24, o Município de Francisco Sá pagou a quantia de R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos) a título de juros e multa. Este valor representa o total do dano causado ao erário pelo prefeito Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, a partir de janeiro de 2017.

Em sua defesa, apontou a grave crise financeira em que vivia o Estado de Minas Gerais nos últimos anos, como motivo para o atraso no pagamento das obrigações previdenciárias. Informou que o Município de Francisco Sá decretou calamidade financeira e administrativa, tendo em vista a ausência de repasses do FPM, já no início da sua gestão.

No reexame de peça 36, a 4ª CFM destacou que, contrário do que foi informado pela defesa, a documentação por ela solicitada, relativa às notas de empenho acompanhadas dos respectivos comprovantes das despesas, com destaque dado às Guias Previdenciárias, não foram encaminhadas, conforme consta no item 2.1.4 da análise inicial (fl. 62 da peça 24).

Dessa feita, a 4ª CFM concluiu que a sua atuação, solicitando a complementação de documentos para a elucidação dos fatos representados, de forma ampla e abrangente às duas gestões, se deu no sentido de dar cumprimento à competência atribuída na Lei Orgânica deste Tribunal, em especial a comprovação da legalidade dos atos de gestão quanto aos aspectos atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo Municipal, conforme dispõem os artigos 1º, parágrafo único e 3º, IV, V, XV da LC n. 102/2008 e da Resolução n. 12/2008 (Lei Orgânica e Regimento Interno).

Ressaltou, ainda, que após minuciosa análise inicial e documental:

**[...] não se anota qualquer providência formal e adequada para justificar a omissão do Executivo Municipal, representado pelo defendente Mário Osvaldo Rodrigues**

**Casasanta, no sentido de regularizar as pendências relativas aos atrasos no recolhimento das contribuições patronais e nos repasses das contribuições descontadas dos servidores ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.**

Assim, a unidade técnica concluiu que a defesa do sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, foi genérica e desprovida de quaisquer fundamentos jurídicos que pudesse absolvê-lo das falhas aqui apuradas, nos termos da análise inicial de peça 8, motivo pelo qual entendeu pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa.

O MPC, constatou no parecer de peça 38, que o sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, prefeito nos exercícios de 2017/2020 (reeleito para a gestão 2021/2024), atrasou o pagamento dos débitos previdenciários do Município com o INSS, o que resultou no pagamento de multas e juros de mora.

Além disso, asseverou que as irregularidades foram ratificadas pela unidade técnica, de forma fundamentada, no estudo de peça 36, razão pela qual reiterou o dano ao erário, no valor de R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos), de responsabilidade do atual gestor, Sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, pelo atraso no pagamento das obrigações previdenciárias.

Pois bem. Como verificado pela unidade técnica em sua análise inicial de peça 8, nos termos dos Demonstrativos de Distribuição de Arrecadação Federal do Banco do Brasil referentes ao período de janeiro/2017 a dezembro/2019, o Município de Francisco Sá, por meio do atual gestor, deu cumprimento ao acordo celebrado pelo antecessor para parcelamento de débitos com o INSS em conformidade com a Lei Nacional n. 12.810/2013, porém, assim como ele, continuou efetuando pagamentos de multas e juros decorrentes de recolhimentos intempestivos das parcelas contributivas correntes do INSS.

As retenções no FPM relativas ao período 2017/2019, na rubrica RFB-PREV-OB COR, constituídas das obrigações contributivas em atraso, somaram o montante de R\$3.141.762,31, enquanto que, na rubrica RFB-PREV-OB DEV, referentes aos juros e multas daquelas decorrentes, totalizaram o valor de R\$287.990,75, conforme consta das Tabelas 1 e 2 às fls. 55/56 e fl. 57 da peça 24.

Reportando-se às razões de decidir do item anterior, acrescento, que, a realização de tais despesas, sem dúvida, caracteriza descontrole na administração dos recursos públicos, falta de planejamento e de programação orçamentária e financeira. Por conseguinte, o pagamento de encargos moratórios, sem justificativa plausível, resulta em responsabilização do gestor.

Cumpra observar que a jurisprudência deste Tribunal considera o pagamento de juros como decorrência da falta de planejamento da Administração.

À guisa de exemplo, a Primeira Câmara, em sessão do dia 14/12/04, aprovou à unanimidade o voto do relator, conselheiro Moura e Castro, proferido no Processo Administrativo n. 26351, no qual foi examinada a legalidade do pagamento de juros bancários sobre saldo devedor, *in verbis*:

Foram realizadas despesas referentes ao pagamento de juros sobre saldo devedor da prefeitura junto à instituição bancária no valor de R\$469,81. Considero irregulares e de responsabilidade do ordenador, por caracterizar descontrole na administração dos recursos públicos, falta de planejamento e de programação orçamentária e financeira, para realização de despesas.

Nesse mesmo sentido, tem-se a decisão proferida pela Segunda Câmara no Processo nº 447139, em Sessão do dia 17/9/2015, da relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, na qual foi julgado irregular o pagamento de juros sobre saldo devedor.

É claro que a Administração deve programar o dispêndio de recursos destinados ao adimplemento de suas obrigações, não podendo assumir obrigação financeira sem a existência da cobertura necessária para efetuar o pagamento da despesa.

A propósito, destaca-se excerto do voto do Conselheiro Elmo Braz no julgamento dos Embargos Infringentes nº 675896, acolhido à unanimidade na Sessão Plenária de 13/5/2009:

**Como bem ressaltado pelo Órgão Técnico, o pagamento de juros resulta em dano ao erário e, se decorrer de impontualidade do administrador que não poderia assumir a obrigação sem a devida previsão de recursos, a responsabilidade é do ordenador de despesa.** Este é o entendimento desta Corte exarado nas Consultas n. 100.938-9, formulada pela Câmara Municipal de Monte Sião e respondida em Sessão Plenária de 16/03/95, e n. 409.786 (25.739-7) da Prefeitura Municipal de Bandeira.

Está demonstrado nos autos que houve descontrole financeiro não apenas no mês de maio, mas em meses anteriores, o que deveria ter servido de base para que o gestor planejasse melhor seus gastos e não assumisse compromissos sem a necessária provisão de recursos. (Grifos nossos).

Assim, determino que o sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta promova o ressarcimento aos cofres públicos municipais do valor histórico de R\$287.990,75, pela realização de despesas ilegítimas em razão do pagamento de encargos financeiros relativos à atualização monetária, juros e multas, em decorrência da inadimplência das parcelas contributivas do INSS nas datas-limites de seus vencimentos, no período compreendido entre janeiro de 2017 e dezembro de 2019.

Por fim, considerando que o responsável não se ateu às exigências previstas na legislação de regência e não adotou as medidas necessárias à resolução do problema, tampouco indicou a existência de justa causa para o descumprimento de seu dever constitucional, o que resultou em dano ao erário, aplica-se ao sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta a multa no valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais), com amparo no disposto do art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, e por mais que dos autos consta, em consonância com as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, **entendo** pela procedência da representação, em razão da realização de despesas ilegítimas com o pagamento de encargos financeiros relativos à atualização monetária, juros e multas, em decorrência da inadimplência das parcelas contributivas do INSS nas datas-limites de seus vencimentos, de responsabilidade dos chefes do Poder Executivo do Município de Francisco Sá, prefeitos Denílson Rodrigues Silveira (gestão: 2013/2016) e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta (gestão: 2017/2020).

Constatada a existência de dano ao erário, devidamente quantificado e identificado os responsáveis, nos termos do art. 94 da Lei Complementar n. 102/2008, determino que os srs. Denílson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta promovam o ressarcimento aos cofres públicos municipais dos respectivos valores históricos de R\$643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos) e R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos), devidamente corrigidos.

Outrossim, aplico multa pessoal e individual aos prefeitos Denílson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, no valor de R\$58.000,00 (cinquenta e oito mil reais) e R\$30.000,00 (trinta mil reais), respectivamente, em razão dos danos apurados, com espeque no art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente,

O Relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, apresentou proposta de voto pela procedência da representação, com a determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa aos ex-prefeitos Denílson Rodrigues Silveira (gestão: 2013/2016) e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta (gestão: 2017/2020), em virtude da realização de despesas ilegítimas com o pagamento de encargos financeiros relativos à atualização monetária, juros e multas, decorrentes da inadimplência das parcelas contributivas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nas datas-limites de seus vencimentos (peça nº 41).

Inicialmente, faz-se necessário tecer um breve histórico dos fatos pertinentes ao caso em análise:

1. Em 13/12/12, o Município de Francisco Sá, na pessoa do prefeito, Senhor José Mário Pena (gestão: 2009/2012), firmou o “Pedido de Parcelamento de Débitos” perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil, **solicitando o parcelamento das contribuições vencidas**, as quais seriam retidas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e repassadas à União, nos termos do art. 1º da Medida Provisória nº 589/12 (MP nº 589/12), fls. 148/149 da peça nº 23.
2. Em 10/07/13, o Município de Francisco Sá, na pessoa do prefeito, Senhor Denílson Rodrigues Silveira (gestão: 2013/2016), assinou o “Pedido de Desistência de Parcelamentos Anteriores” perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil, fl. 181 da peça nº 23.
3. Na mesma data, o mencionado gestor subscreveu novo Pedido de Parcelamento também perante a Receita Federal, com base nos arts. 1º a 9º da Lei nº 12.810/13 (antiga MP nº 589/12), **requerendo o parcelamento dos débitos previdenciários provenientes de competências vencidas até 28/02/13**, os quais seriam consolidados e pagos em até 240 parcelas **a serem retidas no FPM e repassadas à União**, ou em prestações equivalentes a 1% da média mensal da receita corrente líquida da municipalidade, o que fosse de menor valor, fls. 182/183 da peça nº 23.

Infere-se, portanto, que ao final da gestão 2009/2012 o então prefeito José Mário Pena, que não é parte neste processo, firmou termo de parcelamento de débitos, repactuado na gestão seguinte (2013/2016), pelo prefeito Denílson Silveira, nos moldes da Lei nº 12.810/13, que dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes das **competências vencidas até 28/02/13**.

Essas informações evidenciam que, em sua origem, a inadimplência dos recolhimentos devidos ao INSS foi, em tese, de responsabilidade do gestor que atuou no período de 2009 a 2012, tendo a gestão seguinte apenas ajustado o parcelamento da dívida em face da Fazenda Nacional.

Nesse aspecto, é preciso considerar, portanto, que, a princípio, quem deu causa a eventual dano ao erário, em razão do pagamento de encargos, juros e multas decorrentes do inadimplemento de obrigações previdenciárias, foi o Senhor José Mário Pena, prefeito nos exercícios de 2009 a 2012, tendo os gestores que o sucederam apenas adotado as providências cabíveis objetivando a regularização da situação do Município de Francisco Sá junto ao INSS.

A esse respeito, vale transcrever o art. 1º, § 2º, e o art. 3º, §§ 1º e 3º, todos da Lei nº 12.810/13, *in verbis*:

Art. 1º Os débitos com a Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, relativos às contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e às respectivas obrigações acessórias, **provenientes de competências vencidas até 28 de fevereiro de 2013**, inclusive décimo terceiro salário, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, **serão consolidados e pagos em 240 (duzentas e quarenta) parcelas a serem retidas** no respectivo Fundo de Participação dos Estados - FPE e **Fundo de Participação dos Municípios - FPM e repassadas à União**, ou em prestações equivalentes a 1% (um por cento) da média mensal da receita corrente líquida do Estado, do Distrito Federal ou do Município, o que for de menor prestação.

[...] § 2º Os débitos parcelados terão redução de 100% (cem por cento) das multas de mora ou de ofício, de 50% (cinquenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) dos encargos legais, inclusive honorários advocatícios.

[...]

Art. 3º **A adesão ao parcelamento de que trata o art. 1º desta Lei implica autorização** pelo Estado, pelo Distrito Federal ou **pelo Município para a retenção, no FPE ou no FPM, e repasse à União do valor correspondente às obrigações previdenciárias correntes** dos meses anteriores ao do recebimento do respectivo Fundo de Participação, no caso de não pagamento no vencimento.

§ 1º **A retenção e o repasse serão efetuados a partir do mês seguinte ao vencimento** da obrigação previdenciária não paga, **com a incidência dos encargos legais devidos até a data da retenção**

[...] § 3º A retenção e o repasse do FPE ou do FPM serão efetuados obedecendo-se à seguinte ordem de preferência:

- I - as obrigações correntes não pagas no vencimento;
- II - as prestações do parcelamento de que trata o art. 1º desta Lei; e
- III - as prestações dos demais parcelamentos que tenham essa previsão.

Importante notar que a adesão ao parcelamento implica, necessariamente, autorização para a retenção no FPM, e repasse à União, dos valores correspondentes às contribuições previdenciárias correntes, conforme o disposto no art. 3º da Lei nº 12.810/13. Como a retenção e o repasse são efetuados a partir do mês subsequente ao vencimento da obrigação, incidem encargos legais, nos termos do § 1º do referido dispositivo.

Isso quer dizer que os prefeitos das gestões 2013/2016 e 2017/2020 não só assumiram a obrigação de quitar as dívidas deixadas por seu antecessor, mas se comprometeram a recolher as contribuições correntes mediante retenção no FPM do mês subsequente do vencimento da obrigação, tudo nos termos autorizados pela lei.

Acerca do tema, salienta-se que os municípios de pequeno porte têm como principal fonte de receita os repasses constitucionais, como é o caso do Fundo de Participação<sup>1</sup>, razão pela qual também são os mais atingidos pela retenção ora tratada, as quais impactam gravemente o equilíbrio das contas públicas.

No caso em tela, a quantificação do dano imputado aos gestores resultou da tabela acostada às fls. 232/234 da peça nº 24, elaborada pela Unidade Técnica que, ao analisar os “Demonstrativos de Distribuição da Arrecadação” do Banco do Brasil, somou os valores referentes à rubrica “RFB-PREV-OB-DEV” (juros e multas), atribuindo o total da despesa, considerada ilegítima, aos então ordenadores e prefeitos nas seguintes proporções: **(A)** R\$643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos) ao Senhor Denilson Rodrigues Silveira, despesa retida do FPM de jan./13 a dez./16; **(B)** R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos) ao Senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, despesa retida do FPM de jan./17 a dez./19.

Embora o relator, apoiando-se no exame do Órgão Técnico, tenha evidenciado que os juros e multas identificados nas rubricas são referentes às parcelas de contribuições previdenciárias correntes em atraso, entendo que, ante a ausência de juntada das notas de empenho e das Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e de Informações à Previdência Social (GFIP) pertinentes, não é possível verificar quando ocorreram os fatos geradores que acarretaram a incidência desses encargos.

Na verdade, não é possível afirmar com clareza se a rubrica RFB-PREV-OB-DEV é oriunda da própria operação de parcelamento dos débitos vencidos antes de 28/02/13, ou se decorre do atraso no pagamento das obrigações previdenciárias correntes.

Essas considerações são relevantes, sobretudo, porque deixam evidente que não há nos autos elementos suficientes para vincular a incidência das multas e juros exclusivamente ao não pagamento de obrigações contributivas correntes, porquanto foram considerados apenas os dados de janeiro/17 a setembro/18 declarados no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) e os valores indicados nas rubricas constantes nos Demonstrativos do Banco do Brasil (fls. 96/143 da peça nº 23), os quais não apresentam a indicação das despesas sobre as quais incidiram os mencionados encargos.

Nesse contexto, todavia compreenda que o Município de Francisco Sá estava inadimplente quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), considero que, com base nos documentos acostados aos autos e nas informações registradas no Sicom, **não há como aferir a realização de despesas ilegítimas com o pagamento de encargos financeiros, tampouco caracterizar e quantificar dano ao erário considerando apenas a soma das retenções deduzidas do FPM.**

Ademais, ainda que configurada a irregularidade, seria necessário apreciar a responsabilidade, no caso concreto, de modo a verificar quem deu causa ao atraso nos pagamentos e, para isso, investigar o período de competência das parcelas vencidas, além das circunstâncias fáticas vivenciadas pela municipalidade à época, em observância ao art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Nesse sentido, mesmo que se entenda, na ausência das notas de empenho e GFIPs, pela irregularidade do pagamento dos encargos financeiros (atualização monetária, juros e multa), destaco que ambos os gestores, Denilson Silveira (2013/2016) e Mário Casasanta (2017/2020), ficaram adstritos ao cumprimento das normas impostas pela Lei nº 12.810/13, a qual implica,

<sup>1</sup> Segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios e divulgada no artigo intitulado “O Comportamento do Fundo de Participação dos Municípios em 2017”. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/O%20Comportamento%20do%20Fundo%20de%20Participa%3%a7%3%a3o%20dos%20Munic%3%adpios%20em%202017.pdf> Acesso em: 09 ago. 2022.

obrigatoriamente, na autorização de retenção, no FPM, dos valores atinentes ao parcelamento e também do equivalente às contribuições previdenciárias correntes, quando não pagas no vencimento, sujeitas à incidência dos encargos legais devidos até a data da retenção.

Por esse motivo, entendo que, *in casu*, a retenção denotada na rubrica referente a juros e multas (período de janeiro/13 a dezembro/19) não decorre, ao contrário do que sustentou o relator, da falta de planejamento e programação orçamentária-financeira da Administração do Município de Francisco Sá, mas sim do quadro legal a que se submete o gestor quando da adesão ao parcelamento disposto na citada legislação.

Isso posto, não há que se falar em ausência de justificativa plausível dos chefes do Executivo citados, uma vez que eles estavam vinculados às normas oriundas do parcelamento das contribuições sociais inadimplidas, situação em que não há margem para discricionariedade, e que, patentemente, impacta no exercício da gestão pública, principalmente sob a perspectiva orçamentária e financeira.

Diante desse cenário, é notável a **ausência de demonstração da responsabilidade dos gestores citados**, os quais, durante os seus respectivos mandatos, assumiram a obrigação do parcelamento, na forma determinada pela Lei nº 12.810/13, e sofreram o ônus de adimplir encargos legais e as parcelas dos débitos previdenciários não recolhidos nas datas-limites de seus vencimentos.

Em virtude do exposto, não acolho a proposta do relator e **voto pela improcedência da representação**.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Eu também acolho.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO, VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

\* \* \* \* \*