

Processos: 1119781
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Ari Lucas de Paula Santos
Órgão: Fundo Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Guiricema
Piloto: Auditoria n. 1077088
Procuradores: Davi Barbieri, OAB/MG 41.503; Davi Leonard Barbieri, OAB/MG 85.384; Jésus Irineu Ribeiro Filho, OAB/MG 110.289
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

TRIBUNAL PLENO – 28/6/2023

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA. FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA GRAVE DO GESTOR. MULTAS AFASTADAS. RECURSO PROVIDO.

Ausentes dolo ou culpa grave na conduta do gestor público, e considerando os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, afasta-se a responsabilização do recorrente e, por conseguinte, desconstituem-se as multas cominadas ao recorrente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) conhecer do Recurso Ordinário, preliminarmente, por unanimidade, por estarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, diante das razões expendidas no voto do Relator;
- II) dar provimento do recurso, no mérito, por maioria, para reformar a decisão prolatada pela Segunda Câmara nos autos de n. 1.077.088, na sessão do dia 10/02/22, a fim de excluir as multas aplicadas ao Senhor Ari Lucas de Paula Santos pelas irregularidades verificadas nos autos, nos termos do voto divergente do Conselheiro Durval Ângelo;
- III) determinar a intimação do recorrente do teor desta decisão e, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Mauri Torres. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila. Vencidos, no mérito, o Relator e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de junho de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

DURVAL ÂNGELO
Prolator de voto vencedor

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 26/4/2023

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário, interposto pelo Sr. Ari Lucas de Paula Santos, Prefeito Municipal de Guiricema, à época dos fatos (2018/2019), por meio de seu Procurador, Dr. Davi Leonardo Barbieri, OAB/MG 85.384, contra a decisão proferida em Sessão da Segunda Câmara, em 10/2/2022, nos autos n. 1.077.088 (peça n. 72), que tratam, de auditoria de conformidade, realizada por este Tribunal em agosto de 2019, no Regime Próprio de Previdência Social daquele Município, averiguando o período compreendido entre janeiro de 2018 a junho de 2019.

Em síntese, o Colegiado decidiu, por maioria de votos, em 10/02/2022, *litteris*:

[...]

I) julgar procedentes os apontamentos do relatório técnico, exceto em relação ao item 2.15, conforme a apreciação realizada em cada um dos itens da fundamentação desta decisão;

II) determinar ao Município e ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Guiricema – IPREV que seja dado conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas acerca das recomendações e determinações que constam desta decisão, no prazo de 90 (noventa) dias, e à Secretaria da Câmara que faça o monitoramento do prazo estabelecido;

III) aplicar multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Senhor Ari Lucas de Paula Santos, Prefeito de Guiricema, à época dos fatos, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por apontamento, em relação aos “Achados” elencados no relatório de auditoria sob os nos 2.9 a 2.12, relativos à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias e de repasse de recursos legalmente previstos ao IPREV, nos termos do voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;

IV) determinar a intimação dos responsáveis, de acordo com o disposto no inciso I do § 1º do art. 166, do Regimento Interno, do Prefeito do Município de Guiricema e do atual Diretor do IPREV, pelo DOC e por via postal, para ciência das determinações e recomendações dirigidas à autarquia, contidas na decisão;

V) determinar que seja encaminhada cópia da decisão à Presidência para autorizar a instauração de tomada de contas especial.

Conforme despacho, à peça n. 6 do SGAP, determinei o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios – 2ª CFM, para análise técnica dos argumentos apresentados. Ato contínuo, a Unidade Técnica se manifestou, à peça n. 7 do SGAP, pelo não provimento do recurso.

Em parecer conclusivo, à peça n. 9 do SGAP, o Ministério Público junto ao Tribunal entendeu pelo conhecimento e não provimento do presente Recurso Ordinário, mantendo-se a decisão exarada, que aplicou multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao recorrente, nos termos do acórdão exarado autos do Auditoria n. 1.077.088.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Preliminar de Admissibilidade

De início, por estarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, **conheço do Recurso Ordinário n. 1.119.781**, ratificando meu juízo constante da peça n. 6 do SGAP, uma vez que a decisão exarada no Processo n. 1.077.088 foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas (DOC) do dia 31/3/2022, que a contagem do prazo recursal se iniciou em 4/4/2022 e que em 28/4/2022 foi protocolado o presente recurso, conforme certidão à peça n. 5 do SGAP.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, declaro a minha suspeição.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Em razão da suspeição declarada pelo Conselheiro Wanderley Ávila, colho voto do Conselheiro Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Da mesma forma, senhor Presidente, estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. REGISTRADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA, PELO QUE VOTOU O CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.2 Mérito

Em sua defesa, o recorrente argumentou que todos os apontamentos são relacionados aos repasses de encargos municipais para com uma de suas autarquias, o Instituto de Previdência Municipal - IPREV (Regime Próprio de Previdência Social - RPPS), no período de janeiro de 2018 a junho de 2019, alegando que eles não foram feitos pelo fato do Município de Guiricema ter sofrido com a retenção de repasses constitucionais por parte do Estado de Minas Gerais

(ICMS, IPVA, FUNDEB, Saúde, etc.), o que seria público, notório e de amplo conhecimento geral, conforme alegações à fl.8 da peça n.1 do SGAP.

Afirmou que a dívida do Estado para com o Município causou retenções que ultrapassaram R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais), o que, em sua visão, seria “algo muito significativo para as contas municipais”, de modo que seria preciso que essa Corte de Contas tenha sensibilidade para julgar a situação, uma vez que apenas em meados de 2019 o atual Governador fechou o acordo para quitação do débito, de modo que somente em 2021 foi possível regularizar os valores não repassados.

Ressaltou que, apesar de toda essa contingência financeira no período de sua gestão e que foi abrangido pela auditoria realizada, houve um esforço significativo para que fossem cumpridas as obrigações para com o Instituto de Previdência Municipal - IPREV.

Entendeu que, ao contrário da conclusão exposta no voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão (voto vencedor na Auditoria n. 1.077.088), teria havido justa causa para os atrasos nos pagamentos das quotas. Todavia após essa data, o débito teria sido renegociado com o Instituto de Previdência, ainda na gestão do recorrente, cujo mandato se encerrou em dezembro de 2020, respeitando o Termo de Ajustamento de Gestão que teria sido firmado pelo recorrente e pelo gestor da Autarquia, Sr. Aislan Emídio Moura Oliveira.

Salientou, ainda, que, as irregularidades detectadas pela equipe auditora não foram praticadas por má-fé ou por erro grosseiro, sendo indevida a penalidade pessoal que lhe foi imposta na decisão ora recorrida. Entende, portanto, tratarem-se de questões meramente administrativas enfrentadas em razão de uma situação extraordinária, imprevisível e fora do seu alcance, enquanto gestor municipal, já que na recente história do Estado de Minas Gerais nunca antes havia ocorrido a retenção de repasses constitucionais destinados aos Municípios, na forma do acontecido em 2018 e início de 2019.

Por essas razões, o recorrente pleiteou o provimento do presente Recurso Ordinário e, por via de consequência, a extinção da multa que lhe fora imposta, com base no disposto no artigo 28 da LINDB, conforme pedido à fl.11 da peça n.1 do SGAP.

Inicialmente, convém ressaltar que, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização da Diretoria de Controle Externo dos Municípios/DCEM, foi realizada, em agosto de 2019, auditoria no Regime Próprio de Previdência Social do Município de Guiricema – IPREV, objetivando inspecionar a consistência da base cadastral, a correção e a tempestividade das contribuições previdenciárias, a correção do valor da taxa de administração, o cumprimento dos termos de parcelamento, a compensação previdenciária, bem como, a boa gestão dos recursos, no período compreendido entre janeiro de 2018 a junho de 2019.

Por consequência, foram encontradas as seguintes irregularidades, elencadas nos itens 2.9 a 2.12:

2.9 - A Prefeitura não está realizando o pagamento da contribuição patronal sobre a folha de pagamento dos seus servidores.

2.10 – A prefeitura não está realizando a transferência para o pagamento de auxílio-doença para o IPREV, nos termos da lei.

2.11 – A prefeitura não está realizando o pagamento da contribuição suplementar sobre a folha de pagamento dos seus servidores.

2.12 – A prefeitura não está realizando as transferências para pagamentos de benefícios (inativos, pensionista) de responsabilidade do tesouro.

Ato contínuo, o Ministério Público junto ao Tribunal, em sua fundamentação na Auditoria n. 1.077.088, opinou pela propositura de um Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, nos termos

do art. 93-A, da LC n. 102/2008, alterada pela LC n. 120/2011, firmando-se compromisso da Prefeitura de Guiricema e do IPREV com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

De posse do TAG, recebido via ofício, o recorrente e o gestor da Autarquia, Sr. Aislan Emídio Moura Oliveira chegaram a assinar o instrumento proposto pelo relator, Conselheiro Wanderley Ávila, conforme consta dos autos da Auditoria.

Contudo, no voto vencedor prolatado nos autos da Auditoria, proferido pelo Conselheiro Cláudio Terrão, foi afastada a possibilidade de realização de TAG. Isso porque, os Senhores Ari Lucas de Paula Santos e Aislan Emygdio Moura Oliveira somente encaminharam a minuta sugerida pelo relator devidamente assinada em 23/12/20, à peça n. 59 da Auditoria n. 1.077.088, mesmo tendo sido intimados com antecedência para manifestarem sua aquiescência em firmar o TAG, proposto pelo *Parquet* de Contas em 30/9/20 e cuja decisão do Conselheiro Relator contendo a minuta foi publicada em 18/11/20, conforme peças n. 54 e 55 da Auditoria n. 1.077.088.

Dessa forma, entendeu o Colegiado, por maioria, ter havido má fé por parte dos gestores à época, já que esperaram até o último momento para firmar o TAG, isto é, praticamente na última semana de mandato do então prefeito, quando, inclusive, seu sucessor, Senhor José Oscar Ferraz, já havia sido eleito para a gestão 2021/2024.

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) prevê que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, de modo que as condutas dos agentes públicos devem se pautar pela legalidade sob pena de responsabilização pessoal. 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”.

Quanto ao núcleo da decisão ora recorrida, entendeu-se que o agente só poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo ou culpa grave. No caso em análise, concluiu-se que os “Achados” de ns. 2.9 a 2.12 decorreram da inobservância de mandamentos legais expressos, tais como o art. 40, *caput*, da Constituição da República, o art. 25, I, da Lei Complementar Municipal n. 499/08 e os arts. 2º, 3º e 5º da Lei Complementar n. 641/13, o que evidencia, portanto, a falta de cautela, inerente à culpa grave, do então gestor municipal.

Desse modo, a decisão ora recorrida determina, em relação às ausências de repasses devidos ao IPREV que o agente público responsável, mesmo não tendo agido com dolo, não observou às exigências previstas na legislação de regência e, embora tenha manifestado sua aquiescência em firmar o TAG, o fez ao final de seu mandato, quando já não teria mais tempo hábil para adotar as medidas necessárias à resolução dos problemas que causou a municipalidade.

Nesse cenário, entendo que, em que pese os gestores à época terem consentido em formalizar o referido TAG, eles o fizeram cientes de que, no exercício seguinte, não se encontrariam mais à frente da administração do Município de Guiricema e/ou do IPREV e, consequentemente, de que não seriam eles os responsáveis por arcar com o ônus de dar cumprimento aos termos do ajuste e de adotar as providências necessárias a sanar as irregularidades apuradas, tendo assumido tal compromisso, portanto, em nome de terceiros.

O recorrente tenta, ainda, justificar que o não repasse e a ausência de recolhimento aconteceram em razão da retenção pelo Estado de Minas Gerais de verbas a que tinham direito o município de Guiricema. Contudo, a demora em dar uma resposta contrasta com a suposta vontade de resolver os problemas causados pelo não repasse das verbas, já que se o prefeito tivesse se manifestado nos autos quando foi chamado, aceitando, naquela época, a elaboração do Termo de Ajustamento de Gestão, teria um forte elemento para provar sua boa-fé e vontade de

solucionar as irregularidades, teoricamente causada por terceiros e com forte repercussão no erário municipal.

Com base nesses elementos, entendo que o acórdão ora recorrido analisou, de forma adequada e firme, a gravidade da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias e de repasse de recursos legalmente previstos ao IPREV decidindo pela irregularidade das condutas que culminaram na aplicação de multa ao recorrente.

Observo, também, que o então prefeito, ao não agir em seguida à oportunidade que teve, demonstrou despreocupação em elucidar os fatos apontados na Auditoria, bem como que, ao não se manifestar no processo deixou evidente a inexistência de justa causa para o descumprimento de seus deveres constitucionais e legais, não havendo nos autos quaisquer elementos que pudessem afastar sua responsabilização.

Assim sendo, perfilhando do posicionamento adotado no estudo técnico e no parecer opinativo do Ministério Público junto ao Tribunal, entendo não haver motivos para acolher as razões recursais apresentadas.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso e mantenho inalterada a decisão proferida nos autos da Auditoria n. 1.077.088, que determinou a aplicação de multa, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. Ari Lucas de Paula Santos, ex-Prefeito do Município de Guiricema.

Intime-se o recorrente desta decisão.

Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, peço vênias ao Relator para dele divergir, pois entendo que não houve desídia nem má-fé do recorrente ao apresentar a minuta de TAG assinada ao final de sua gestão.

Isso porque, ao compulsar os autos principais, verifiquei que a decisão do Relator, determinando que os senhores Ari Lucas de Paula Santos e Aislan Emygdio Moura Oliveira fossem cientificados da minuta de TAG, foi exarada em 18/11/2020, sendo-lhes concedido prazo de 15 (quinze) dias para manifestar sua aquiescência ou apresentar proposta modificativa.

Os ofícios de intimação foram recebidos pelos gestores em 09/12/2020 e os respectivos ARs foram juntados ao SGAP somente em 25/01/2021 (peça 58 dos autos principais).

Verifica-se, portanto, que a minuta de TAG (peça 59) apresentada pelos recorrentes é datada de 23/12/2020, foi assinada antes mesmo de ter sido iniciado o prazo concedido pelo Relator para a manifestação do recorrente.

Além disso, é imperioso ressaltar que a celebração do TAG não foi concluída face à inércia do gestor sucessor, que, conforme certificado à peça 64, apesar de intimado, não se manifestou, fato que não pode ser atribuído ao recorrente.

Dessa forma, voto pelo provimento do recurso e reformo a decisão prolatada pela Segunda Câmara nos autos de n. 1.077.088, a fim de excluir as multas aplicadas ao ora recorrente.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Peço vênias ao ilustre Relator, Presidente, e acompanho a divergência apresentada pelo Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

VISTA DOS AUTOS CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO, QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 28/6/2023**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Ari Lucas de Paula Santos, prefeito do Município de Guiricema à época, em face do acórdão proferido pela Segunda Câmara na sessão de 10/02/22, nos autos do Processo nº 1.077.088, relativo à auditoria de conformidade realizada no Instituto de Previdência Municipal de Guiricema (IPREV), no período de janeiro de 2018 a junho de 2019, objetivando verificar a consistência da base cadastral, a correção e a tempestividade das contribuições previdenciárias, a correção do valor da taxa de administração, o cumprimento dos termos de parcelamento, a compensação previdenciária e a boa gestão dos recursos.

No mérito, foram julgados procedentes os apontamentos do relatório técnico, com exceção do item 2.15, referente à divergência de informações entre o Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG) e o Sistema Informatizado de Fiscalização de Atos de Pessoal (FISCAP). Por fim, foi aplicada multa ao recorrente, no valor total de R\$4.000,00 (quatro mil reais), pelos itens 2.9 a 2.12, relativos à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias e de repasse de recursos legalmente previstos ao IPREV.

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 26/04/23, o relator, conselheiro José Alves Viana, apresentou seu voto, no qual, em sede de admissibilidade, conheceu do recurso, sendo acompanhado pelos demais membros do colegiado. No mérito, exarou a seguinte conclusão:

Pelos fundamentos expostos, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso e mantenho inalterada a decisão proferida nos autos da Auditoria n. 1.077.088, que determinou a aplicação de multa, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. Ari Lucas de Paula Santos, ex-Prefeito do Município de Guiricema.

Intime-se o recorrente desta decisão.

Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, arquivem-se os autos.

Na mesma sessão de julgamento, o conselheiro Durval Ângelo proferiu voto divergente pelo provimento do recurso, *in verbis*:

Senhor Presidente, peço vênica ao Relator para dele divergir, pois entendo que não houve desídia nem má-fé do recorrente ao apresentar a minuta de TAG assinada ao final de sua gestão.

Isso porque, ao compulsar os autos principais, verifiquei que a decisão do Relator, determinando que os senhores Ari Lucas de Paula Santos e Aislan Emygdio Moura Oliveira fossem cientificados da minuta de TAG, foi exarada em 18/11/2020, sendo-lhes concedido prazo de 15 (quinze) dias para manifestar sua aquiescência ou apresentar proposta modificativa.

Os ofícios de intimação foram recebidos pelos gestores em 09/12/2020 e os respectivos ARs foram juntados ao SGAP somente em 25/01/2021 (peça 58 dos autos principais).

Verifica-se, portanto, que a minuta de TAG (peça 59) apresentada pelos recorrentes é datada de 23/12/2020, foi assinada antes mesmo de ter sido iniciado o prazo concedido pelo Relator para a manifestação do recorrente.

Além disso, é imperioso ressaltar que a celebração do TAG não foi concluída face à inércia do gestor sucessor, que, conforme certificado à peça 64, apesar de intimado, não se manifestou, fato que não pode ser atribuído ao recorrente.

Dessa forma, voto pelo provimento do recurso e reformo a decisão prolatada pela Segunda Câmara nos autos de n. 1.077.088, a fim de excluir as multas aplicadas ao ora recorrente.

Na sequência, o conselheiro Agostinho Patrus filiou-se à divergência apresentada e o conselheiro substituto Licurgo Mourão acompanhou o relator.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor reflexão sobre o caso.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, considero oportuno frisar que a multa imposta no acórdão proferido nos autos da Auditoria nº 1.077.088, nos termos do voto-vista por mim prolatado à época, teve por fundamento o não recolhimento de contribuições patronais e suplementares sobre a folha de pagamento dos servidores devidas pelo município ao IPREV, bem como a ausência de repasse de valores atinentes ao auxílio-doença e às aposentadorias e pensões concedidas antes da Emenda Constitucional nº 41/03.

Tais omissões foram imputadas ao Senhor Ari Lucas de Paula Santos, prefeito municipal de Guiricema à época dos fatos e ora recorrente, a quem fora aplicada multa no valor total de R\$4.000,00 (quatro mil reais).

Em suas razões recursais, o responsável alegou a inexistência de má-fé em sua conduta, bem como a não configuração de erro grosseiro. Anotou que os atrasos nos pagamentos dos encargos previdenciários deram-se em razão das retenções de verbas devidas pelo Estado, referentes à repasses de ICMS, IPVA e Fundeb, dívida que teria ultrapassado o importe de R\$2,7 milhões. Asseverou que a regularização das transferências só se deu com o acordo pactuado entre Estado e Municípios em meados de 2019. Por fim, sustentou que o executivo municipal empregou esforço significativo para que fossem cumpridas as obrigações perante o IPREV, sendo os débitos em atraso devidamente renegociados antes mesmo do final da gestão do recorrente, em 2020.

Conforme mencionado, o relator negou provimento ao recurso, mantendo inalterado o acórdão proferido nos autos da Auditoria nº 1.077.088, e o conselheiro Durval Ângelo proferiu voto divergente a fim de excluir a sanção imposta ao recorrente, sob o entendimento de que não houve desídia ou má-fé do responsável ao assinar o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no final de sua gestão.

Neste ponto, reforço que a aquiescência do ex-gestor em formalizar o TAG proposto pelo *Parquet* de Contas à peça nº 58 dos autos nº 1.077.088 para regularização dos achados de auditoria identificados pela Unidade Técnica deste Tribunal não constitui motivo suficiente para que ele não seja penalizado pelos apontamentos a ele imputados.

Nessa perspectiva, a multa aplicada teve por justificativa a falha do responsável em recolher as contribuições previdenciárias pertinentes, uma vez que a ausência dos repasses mencionados, além de afrontarem as disposições constantes no art. 40 da Constituição da República de 1988 (CR/88), inviabilizam a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial almejado e podem acarretar efeitos nefastos aos segurados, os quais, mesmo sofrendo mensalmente a retenção, na fonte, de sua contribuição previdenciária, podem ter seus direitos violados no momento de usufruírem dos benefícios previdenciários legalmente estabelecidos.

Apesar disso, tendo em vista os argumentos apresentados pelo responsável em suas razões recursais, considero serem necessárias algumas ponderações acerca da sanção a ele imposta.

Inicialmente, cumpre salientar a grave crise fiscal pela qual passa o Estado de Minas Gerais, que inclusive, motivou o requerimento¹ junto à Assembleia Legislativa de autorização para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previsto na Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.

Com efeito, é de conhecimento público que, em virtude da referida crise fiscal, o governo à época chegou a deixar de repassar recursos oriundos da quota parte do IPVA e do ICMS devidos constitucionalmente aos municípios, fato que prejudicou substancialmente o planejamento e as finanças dessas entidades, dentre as quais figura o Município de Guiricema.

Consoante exposto pelo recorrente, a ausência dos repasses pelo Estado afetou o equilíbrio das contas municipais, situação regularizada apenas com a assinatura de acordo² entre a Associação Mineira de Municípios (AMM), à qual o município de Guiricema é associado, e o Estado de Minas Gerais, em 04/04/19, cujo objetivo fora o pagamento da dívida histórica acumulada pela omissão das transferências das verbas atinentes ao ICMS e ao IPVA.

Conforme a cláusula segunda do termo de acordo³, o Estado se comprometeu a realizar o pagamento dos valores devidos a partir do mês de janeiro de 2020, inicialmente em três parcelas, referentes aos repasses em atraso de janeiro de 2019. Em seguida, a partir de abril de 2020, seriam pagas em 30 (trinta) parcelas mensais os valores referentes aos repasses atrasados de 2017 e 2018.

Constata-se, por meio das planilhas de pagamento constantes no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda⁴, que nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2020, o Município de Guiricema recebeu a quantia de R\$162.876,31 (cento e sessenta e dois mil oitocentos e setenta

¹ PL 1202/2019.

² Disponível em <<https://advocaciageral.mg.gov.br/governo-de-minas-assina-acordo-com-a-amm-para-pagamento-de-dividas-da-saude/>>. Acesso em 22 jun 2023.

³ Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/ACORDO_EMG_E_AMM.pdf>. Acesso em 22 jun 2023.

⁴ Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/portarias/>. Acesso em 23 jun 2023.

e seis reais trinta e um centavos) referente ao pagamento dos repasses em atraso de janeiro de 2019.

Nesse ponto, insta salientar que se trata de município de pequeno porte⁵, fato que, a princípio, configura situação de baixa captação de receitas próprias, de modo que os repasses realizados pelo Estado revelam-se fundamentais ao equilíbrio econômico-financeiro municipal.

Neste ponto, destaco trecho da decisão proferida por este Tribunal de Contas no julgamento da Auditoria nº 1.095.427⁶, Segunda Câmara, Sessão do dia 18/11/21, em que fora afastada a aplicação de multa ao gestor em razão dos desafios financeiros enfrentados pelo município a partir da omissão do Estado no repasse de verbas devidas aos municípios:

Da responsabilização do gestor público

[...]

O responsável, em sede de defesa, frisou que, caso seja condenado, será responsabilizado tão somente porque era prefeito à época, ou seja, sua responsabilização se daria de forma objetiva, anotando que o mero exercício de um cargo público não autorizaria a imputação de responsabilidade pessoal sem que houvesse, no mínimo, a demonstração de conveniência ou benefícios diretos ou indiretos obtidos pelo agente público, até porque a simples existência de ato lesivo, por si só, não autoriza a responsabilização pessoal do agente público.

[...]

Destacou que para a condenação do gestor público é imprescindível que tenha prova concreta de que o mesmo tenha agido com dolo ou culpa grave, e que não há nenhum elemento probatório no sentido de que agiu dolosamente ou imbuído pela má-fé.

Pontuou que nos últimos anos do governo do Estado de Minas o Poder Executivo deixou de realizar o repasse de recursos oriundos da quota parte do IPVA, ICMS, verbas para a saúde e educação, o que prejudicou sobremaneira as finanças de todos os municípios mineiros, inclusive o Município de Marilac.

[...]

De fato, conforme apontou o então prefeito, para que haja a responsabilização do agente público é imprescindível que se tenha prova concreta de que ele tenha agido com dolo ou erro grosseiro. Isso porque o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) preconiza que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas, em caso de dolo ou erro grosseiro.

A responsabilização do agente público deve observar o disposto no art. 28 da sobredita lei. 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”.

[...]

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 tela, não é possível inferir dolo ou erro grosseiro (culpa grave) na conduta do gestor público pelo simples fato de ter sido o responsável pela assinatura dos contratos

⁵ De acordo com o censo de 2010, o Município de Guiricema possuía população de 8.707 pessoas.

⁶ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Auditoria nº 1.095.427. Segunda Câmara. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Sessão de 18/11/21.

temporários, até porque a Lei Municipal nº 55/05, em seu art. 3º, previu que a contratação seria feita mediante justificção dos secretários municipais de cada área, obedecendo à qualificação técnica do candidato. Assim, é razoável presumir que o gestor público, imbuído de boa-fé, estava agindo, ao assinar as contratações temporárias, dentro dos ditames da legalidade. Soma-se a isso o fato de que inexistia nos autos elementos probatórios no sentido de que o gestor estava ciente da irregularidade e manteve-se inerte diante de tal situação.

Ademais, é notório que o governo anterior do Estado de Minas Gerais deixou de repassar recursos oriundos da quota parte do IPVA, ICMS, o que prejudicou substancialmente as finanças e o planejamento de diversos municípios mineiros.

Nesse sentido, o art. 22 e seguintes da LINDB orientam que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente e que na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Isso posto, tendo em vista a ausência de dolo ou culpa grave na conduta do gestor público, bem como os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, afasto a responsabilização do Senhor Aldo França Souto e, por conseguinte, deixo de lhe aplicar multa pelas irregularidades verificadas nas contratações temporárias.

Ressalto ainda, nesse caso, a existência de acordo de parcelamento de débitos previdenciários realizado pelo Município de Guiricema, constante no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV)⁷, fato que chancela o empenho do executivo municipal em regularizar a situação dos repasses ao IPREV.

Sendo assim, tendo em mente os argumentos expostos pelo responsável em sede de razões recursais e após melhor refletir sobre o caso, revejo o posicionamento por mim adotado no julgamento da Auditoria nº 1.077.088 para afastar a multa aplicada ao Senhor Ari Lucas de Paula Santos, prefeito municipal à época.

Com efeito, não é possível inferir dolo ou erro grosseiro (culpa grave) na conduta do gestor público pelo fato de não terem sido, no período de fevereiro a junho de 2019, durante sua gestão, recolhidas as contribuições patronais e suplementares sobre a folha de pagamento dos servidores devidas pelo município e repassados ao RPPS os valores atinentes ao auxílio-doença e às aposentadorias e pensões concedidas antes da Emenda Constitucional nº 41/03.

Friso que a responsabilização do referido agente 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”.

⁷ Acordo nº 00847/2021, disponível em <<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/parc/consultarACPARC.xhtml>>. Acesso em 22 jun 2023.

Além disso, a disciplina do art. 22 e seguintes da LINDB orienta que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

A referida norma dispõe ainda que em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente e que na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Isso posto, tendo em vista a ausência de dolo ou culpa grave na conduta do gestor público, bem como os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, afasto a responsabilização do Senhor Ari Lucas de Paula Santos e, por conseguinte, deixo de lhe aplicar multa pelas irregularidades verificada nos autos.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, divirjo do relator para dar provimento ao recurso ordinário e reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 10/02/22, nos autos da Auditoria nº 1.077.088, para afastar a aplicação de multa ao Senhor Ari Lucas de Paula Santos pelas irregularidades verificada nos autos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Colho o voto faltante que é do Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, acompanho o voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Então, nesse caso, vou declarar o resultado nos seguintes termos:

FICA PROVIDO O RECURSO ORDINÁRIO PARA REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA E DESCONSTITUIR A MULTA COMINADA AO SENHOR ARI LUCAS DE PAULA SANTOS, NOS TERMOS DOS FUNDAMENTOS APRESENTADOS PELOS CONSELHEIROS, QUE CONSTARÃO DOS REGISTROS TAQUIGRÁFICOS. VENCIDOS O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA E O CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * *