



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 0179/2013
UNIDADE: Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste
ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – possível irregularidade na anulação indevida de empenhos concernente a despesa de contribuição previdenciária
RESPONSÁVEIS: Nadelson de Carvalho, CPF nº 281.121.059-87, Prefeito
Eva dos Santos, CPF nº 490.907.043-53, Contadora
Celso Batista Sobrinho, CPF nº 703.860.562-34, Controlador Interno
RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto

Fiscalização de atos e contratos. Município de Novo Horizonte do Oeste. Exercício de 2010. Anulação indevida de empenhos referente a contribuição previdenciária. Omissão na escrituração contábil dos encargos sociais e do FGTS. Burla à fiscalização desta Corte. Prática de atos ilegais. Cominação de multas. Determinação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de fiscalização de atos e contratos, visando apurar suposta irregularidade na anulação indevida de empenhos referentes às contribuições previdenciárias, no exercício de 2010, de responsabilidade dos Senhores Nadelson de Carvalho, Prefeito Municipal, Celso Batista Sobrinho, Controlador Interno, e da Senhora Eva dos Santos, Contadora, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I - Considerar ilegais os atos praticados pelo Senhor **Nadelson de Carvalho**, Prefeito Municipal a época, que anulou indevidamente empenhos referentes às contribuições previdenciárias do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Novo Horizonte do Oeste e do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, no exercício de 2010;

II – Considerar ilegal o ato praticado pela Senhora **Eva dos Santos**, Contadora, por ter se omitido de promover a integral escrituração contábil das despesas de contribuição previdenciária (RPPS e INSS) e do FGTS, no exercício de 2010;

III – Aplicar multa ao Senhor **Nadelson de Carvalho**, Prefeito Municipal, no valor de R\$ 10.000,00, com fulcro no art. 55, II, da Lei Complementar nº 154/96, por anular indevidamente empenhos referentes às contribuições previdenciárias do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Novo Horizonte do Oeste e do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, no exercício de 2010;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

IV – Aplicar multa à Senhora **Eva dos Santos**, Contadora, no valor de R\$1.250,00, com fulcro no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/96, por deixar de contabilizar a despesa com contribuição previdenciária (RPPS e INSS) e com o FGTS, no exercício de 2010;

V - Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da notificação do Acórdão, para que os responsabilizados comprovem a esta Corte de Contas os recolhimentos das multas ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, no Banco do Brasil, agência nº 2757-X, conta corrente nº 8358-5, com fulcro no artigo 31, III, “a”, do Regimento Interno;

VI – Autorizar, acaso não ocorridos os recolhimentos das multas mencionadas acima, a emissão dos títulos executivos e as consequentes cobranças judiciais, em conformidade com os artigos 23, III, “b”, e 27, II, da Lei Complementar nº 154/96, sendo que nas multas incidirá apenas a correção monetária (artigo 56 da Lei Complementar nº 154/96);

VII – Deixar de aplicar multa ao Senhor Celso Batista Sobrinho, Controlador Interno, pelas razões expostas na fundamentação deste Voto;

VIII – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste que repasse ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS as contribuições previdenciárias dentro do prazo, sob pena de aplicação de sanção e de emissão de Parecer Prévio desfavorável às contas de governo;

IX – Dar ciência deste Acórdão, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, aos responsáveis identificados no cabeçalho e, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Novo Horizonte do Oeste, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os de que o Voto, em seu inteiro teor, está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

X – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO (Relator), WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; os Conselheiros-Substitutos FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA e ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA; o Conselheiro Presidente em exercício JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 19 de outubro de 2017.

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA
PEREIRA DE MELLO



Proc.: 00179/13

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Mat. 450

Conselheiro Presidente em exercício

Mat. 11

PROCESSO: 0179/2013
UNIDADE: Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste
ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – possível irregularidade na anulação indevida de empenhos concernente a despesa de contribuição previdenciária
RESPONSÁVEIS: Nadelson de Carvalho, CPF nº 281.121.059-87, Prefeito
Eva dos Santos, CPF nº 490.907.043-53, Contadora
Celso Batista Sobrinho, CPF nº 703.860.562-34, Controlador Interno
RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto

RELATÓRIO

Cuidam os autos de fiscalização de atos e contratos, visando apurar suposta irregularidade na anulação indevida de empenhos referentes às contribuições previdenciárias, no exercício de 2010, de responsabilidade dos Srs. Nadelson de Carvalho, Prefeito Municipal, Celso Batista Sobrinho, Controlador Interno, e da Sr^a Eva dos Santos, Contadora.

Na análise da prestação de contas do Município de Novo Horizonte do Oeste (processo nº 1224/2011-TCE-RO), exercício de 2010, constatou-se que o chefe do Poder Executivo Municipal determinou, por meio de Decreto, anulação indevida de empenhos concernentes às contribuições previdenciárias pertencentes ao RPPS e ao INSS.

Dessa feita, consoante o item X da Decisão nº 169/2012-Pleno, de 26.07.2012(processo nº 1224/2011) foi proferida a seguinte determinação:

X – Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que apure, em autos apartados, as condutas dos Senhores Nadelson de Carvalho, Prefeito Municipal, Eva dos Santos, Contadora e Celso Batista Sobrinho, Controlador Interno, relativas às irregularidades concernentes à anulação de empenho para ludibriar a fiscalização desta Corte e à inadimplência das contribuições previdenciárias;

Em atendimento à mencionada determinação, o Corpo Técnico confeccionou seu primeiro relatório técnico (fls. 621/626-v) evidenciando os achados a seguir:

De responsabilidade de NADELSON DE CARVALHO, Prefeito Municipal, CPF n. 281.121.059-87:

a) descumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e publicidade, esculpidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como dos artigos 1º, §1º, e 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de ter determinado o cancelamento indevido de empenhos (Decretos às fls. 534/539) referentes aos encargos sociais, no exercício de 2010, com o propósito de burlar o limite de gasto com pessoal ou, ainda, com algum motivo inconfessável, bem como por não ter imposto o empenhamento das despesas referentes aos encargos sociais na sua totalidade no correspondente período de apuração, criando óbice à fiscalização exercida por esta Corte, além de severa lesão à higidez financeira da Autarquia Previdenciária local e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;

Acórdão APL-TC 00473/17 referente ao processo 00179/13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

*De responsabilidade de **EVA DOS SANTOS**, Contadora, CPF n. 490.907.043-53:*

*b) descumprimento dos princípios contábeis da oportunidade e da competência, aplicados ao setor público por imposição do artigo 1º da então vigente Resolução CFC n. 1.111/07, que aprovou o Apêndice II da Resolução CFC n. 750/93 sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade, bem como descumprimento do artigo 50 da Lei Complementar n. 101/00, por ter deixado de escriturar contabilmente em sua totalidade a despesa com pessoal da competência 2010, porquanto não evidenciou integralmente (a) a cota-parte patronal (R\$ 167.763,59 para o IPSNH e R\$ 82.146,28 para o INSS), (b) a cota-parte do segurado (R\$ 82.581,94 para o IPSNH e R\$ 20.687,34 para o INSS), e (c) o FGTS dos empregados (R\$ 96.123,38); e De responsabilidade de **CELSO BATISTA SOBRINHO**, Controlador Interno, CPF n. 703.860.562-34:*

c) descumprimento dos incisos II e IV do artigo 74 da Constituição Federal, porque, conquanto se tenha notícia nos autos n. 01224/2011-TCE-RO dando conta de que evidenciou no relatório de controle interno respectivo o cancelamento indevido de empenhos referentes às despesas patronais, omitiu-se em relatar a não escrituração/evidenciação contábil na sua totalidade de despesas previdenciárias e do FGTS do período de apuração, não apoiando, portanto, o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os jurisdicionados foram instados a apresentar defesa, nos termos dos Mandados de Audiências nºs 177, 178 e 179/2016/DPC-SPJ (fls. 637/639).

Instado, o Sr. Nadelson de Carvalho preferiu ficar silente. Por outro lado, o Sr. Celso Batista Sobrinho e a Srª Eva dos Santos apresentaram justificativas e juntaram documentos aos autos (fls. 645/703).

Após análise da documentação ofertada, o Corpo Técnico (fls. 708/712-v) confirmou todos os achados, por entender que as alegações apresentadas pelo Controlador e pela Contadora não foram suficientes para elisão das impropriedades a eles cominadas, bem como a constatação da revelia contribuiu pela permanência do achado atribuído ao Senhor prefeito.

Por fim, a Unidade Técnica propugnou o seguinte entendimento:

Por todo o exposto, propõe-se ao Conselheiro Relator a adoção das seguintes providências:

a) Considerar ilegais os atos praticados pelos agentes tidos como responsáveis, referentes à tentativa de ludibriar a fiscalização desta Corte por meio de cancelamento irregular de empenhos concernentes às obrigações previdenciárias, não escrituração contábil da despesa com pessoal da competência 2010 em sua totalidade e ausência de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional;

b) Aplicação de multa aos agentes tidos como responsáveis, em patamar razoável e compatível com as suas participações para a ocorrência dos resultados ilícitos, na forma do inciso II do artigo 55 da Lei Comp. n. 154/1996, com relação às impropriedades remanescentes constantes na conclusão deste relatório; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

c) notificação do atual gestor do município de Novo Horizonte do Oeste para que adote as medidas necessárias à correção das impropriedades elencadas na conclusão deste relatório, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

O Parecer do Ministério Público de Contas será emitido oralmente, consoante deliberação do colégio de Procuradores.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Compulsando os autos, vê-se que três irregularidades foram apontadas no presente feito. Tais ilegalidades foram objeto de contraditório, na forma do Despacho nº 192/2016 (fl. 630) exarado neste processo. Conforme dito alhures, o Sr. Nadelson de Carvalho não apresentou defesa, preferindo ficar inerte.

Quanto à irregularidade atribuída a Sr^a Eva dos Santos, Contadora, referente a não escrituração da contribuição social – cota parte patronal e dos segurados (IPSNH e INSS) –, no montante de R\$ 353.179,15, bem como do FGTS dos servidores no valor de R\$ 96.123,38, o Corpo Técnico apresentou o seguinte entendimento:

Justificativas:

Alega a defendente o seguinte:

[...] é oportuno destacar que para as informações chegarem até a contabilidade, estas tem etapas a serem realizadas, uma vez que muito embora o setor de contabilidade tenha responsabilidade de registrar os atos e fatos contábeis [...], não seria função da contabilidade realizar o controle dos Processos de Folha de Pagamento, os quais eram elaborados do Setor de Recursos Humanos e encaminhados diretamente ao responsável pelo registro de Empenho, sem intermédio da Contadora, nem mesmo responsável pela legalidade dos atos expedidos pelo Chefe do Executivo Municipal [sic].

Também, relata a justificante que naquela gestão a contabilidade passava por vários obstáculos para execução de suas tarefas, como, por exemplo, descontrole funcional, dificuldades operacionais, número de servidor reduzido na área contábil, dentre outras situações capazes de dificultar o desempenho das atribuições atinentes à contabilidade.

Quanto à ausência de escrituração contábil da despesa com pessoal¹ referente ao exercício de 2010, informa que [...] demonstrou nos relatórios contábeis (Anexo TC-01 e Anexo TC 05) toda a movimentação de anulação das despesas com os encargos sociais e consignações, pois consta nos Anexos registros do total anulado no mês, bem como que [...] a inércia do ocorrido fora totalmente involuntário, tendo em vista que diante da responsabilidade auferida aos atos no setor contábil, jamais faria conscientemente [sic] tal ato.

Também, alega que:

¹ Não evidenciou integralmente (a) a cota-parte patronal (R\$ 167.763,59 para o IPSNH e R\$ 82.146,28 para o INSS), (b) a cota-parte do segurado (R\$ 82.581,94 para o IPSNH e R\$ 20.687,34 para o INSS), e (c) o FGTS dos empregados (R\$ 96.123,38)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

*[...] Outro ponto relevante é que após as manifestações do Tribunal de Contas em relação ao assunto, somente na gestão subsequente, ou seja, na gestão atual é que tivemos conhecimento dos fatos relatados pelo Tribunal, não havendo tempo hábil no próprio exercício em apuração, para adequação do então relatado. **Mediante conhecimento dos fatos e como ainda estava exercendo a função de contadora que foi até o período de 2015, manteve todos os cuidados para não ocorrer a mesma situação na gestão atual, ou seja, de deixar de escriturar a totalidade das despesas de pessoal.** Tendo em vista que a partir do momento em que tomei conhecimento da situação, trabalhei redobrando o zelo para que o desempenho contábil não se tornasse comprometido, com falta de veracidade nos relatórios como ocorreram em ocasiões anteriores por servidores que vieram corroborar com as responsabilidades faltosas. Em relação ao cancelamento das despesas com pessoal, jamais teria omitido em demonstrar os cancelamentos realizados, considerando que foram devidamente registradas, nos termos e forma que a Lei recomenda, ou seja, estornou-se os empenhos e devolveu a dotação para o orçamento.*

A contabilidade realizou os registros de todos os fatos e atos decorrentes das anulações ocorridas, porém não tem competência tampouco legitimidade para declarar que os Decretos que determinou o cancelamento daquelas despesas fossem ilegal, forçoso entender que esse controle deva ser feito pela Contabilidade, sabendo-se que tal função é de competência do setor jurídico o qual é responsável para dizer quanto a legalidade daqueles atos. [...]

*Portanto, não houve qualquer intenção ou tentativa do Setor de Contabilidade em "maquiar" números ou resultados das despesas com pessoal isso se torna cristalino quando se observa que os registros das despesas e sua anulação foram rigorosamente efetuados na oportunidade. **Vale ressaltar ainda, que o que fora deixado de escriturar não passou pelo setor de contabilidade no tempo devido para averiguação** [sic] [grifos nossos].*

Finalmente, expõe o seguinte:

Por fim, solicitar e requerer do Ilustre Relator, que após análise que lhe é costumeira seja a Senhora Eva dos Santos, excluída da responsabilização em não escriturar em sua totalidade as despesas, visto que havia uma função de empenhar, na secretaria municipal de fazenda e após esse ato ainda eram encaminhados os processos ao Controle Interno para averiguação e parecer final das despesas, para arquivamento. E muito menos responsável em consequência pelo cancelamento de despesas com pessoal do exercício de 2010, visto que não deu causa para tal ato, bem como não tem competência funcional para realizar o controle dos atos do Chefe do Executivo, com relação a autorização de despesa [sic].

Análise:

De início, lembre-se que a então Contadora, Senhora EVA DOS SANTOS, deixou de escriturar contabilmente em sua totalidade a despesa com pessoal da competência 2010 - não foram empenhadas todas as despesas relativas a pessoal e encargos sociais -, motivo pelo qual fora chamada aos autos para se defender.

Dito isso, a defendente, ao tempo em que relaciona obstáculos pelos quais a contabilidade passou durante a gestão do ano de 2010, alega não estar sob sua responsabilidade o controle da folha de pagamento da municipalidade, que, segundo ela, é elaborada pelo setor de recursos humanos e encaminhada ao responsável pelo empenho - tudo à margem do setor contábil. Porém, sem sucesso no entender deste corpo técnico.

Isso porque, no que tange a contabilização dos encargos sociais e das contribuições previdenciárias, o registro deve obedecer ao princípio da competência, tendo em vista as disposições constantes da LRF e das normas de contabilidade editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade e pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Sendo assim, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos Princípios de Contabilidade. Dessa forma, aplica-se o princípio da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem, e não quando os recursos financeiros são recebidos ou pagos.

Nessa senda, o regime de competência para as despesas foi corroborado pela LRF, a qual, para fins de verificação de quaisquer dos limites nela previstos, estabeleceu em seu artigo 50, II, que “a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa”.

Dessa forma, para fins da apuração prevista no artigo 18, §2º, da LRF, e tendo em vista a adoção do princípio da competência, que veio a ser disciplinado no artigo 35 da Lei Federal n. 4.320/64 e no artigo 50, II, da LRF, a despesa com pessoal deverá ser atribuída ao mês em que o serviço foi prestado, gerando a obrigação, independentemente de qual setor seja o responsável pela elaboração da folha de pagamento.

Noutro dizer, a integridade e a fidedignidade dos registros contábeis dos atos e dos fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública dependem da evidenciação, no momento oportuno, de todas as despesas com pessoal havidas no período, o que, de fato, não fora efetuado no presente caso.

Igualmente, é medida que se impõe, independentemente do seu pagamento ou recebimento, sejam os atos e os fatos que afetam o patrimônio público contabilizados por competência, sendo os seus efeitos evidenciados nas Demonstrações Contábeis do exercício financeiro com o qual se relacionam, complementarmente ao registro orçamentário das receitas e das despesas públicas.

Impropriedade dessa natureza merece reprimenda desta Corte, pois a contabilidade deve evidenciar de forma inequívoca as operações realizadas pela Administração, sobretudo porque, no presente caso, essa irregularidade se mostrou impeditiva para a identificação do total de gastos com pessoal naquele exercício.

A propósito, a defendente ratifica a ausência de registro contábil atinente a despesas de pessoal do exercício de 2010, quando assevera que [...] a inércia do ocorrido fora totalmente involuntário, tendo em vista que diante da responsabilidade auferida aos atos no setor contábil, jamais faria conscientemente tal ato [sic].

*Assevera, também, que, após tomar conhecimento dos fatos, e porque ainda estava exercendo a função de Contadora, que foi até o período de 2015, **manteve todos os cuidados para não ocorrer a mesma situação na gestão atual, ou seja, de deixar de escriturar a totalidade das despesas de pessoal.***

E mais, afirma que [...] tendo em vista que a partir do momento em que tomei conhecimento da situação, trabalhei redobrando o zelo para que o desempenho contábil não se tornasse comprometido, com falta de veracidade nos relatórios como ocorreram em ocasiões anteriores por servidores que vieram corroborar com as responsabilidades faltosas [...].

Relativamente aos percalços suportados pela contabilidade do Município, em 2010, entende-se não constituírem motivos suficientes para justificar a ausência de escrituração de parte das despesas com pessoal e encargos sociais, uma vez que superar as intempéries administrativo-burocráticas locais é tarefa afeta à própria municipalidade, mais precisamente aos seus colaboradores, aí incluída a Senhora EVA DOS SANTOS, na qualidade de contadora daquele Ente.

Não há dúvida, portanto, que a responsabilizada reconhece a obrigatoriedade, decorrente de imposição legal, de se evidenciar integral e oportunamente, pelo regime de competência, todas as despesas com pessoal e encargos daquele Ente.

Portanto, diante de todo o exposto, ao não providenciar os necessários registros contábeis mencionados, a Contadora, Senhora EVA DOS SANTOS, feriu os princípios contábeis da oportunidade e da competência, aplicados ao setor público por

Acórdão APL-TC 00473/17 referente ao processo 00179/13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

imposição do artigo 1º da então vigente Resolução CFC n. 1.111/07, que aprovou o Apêndice II da Resolução CFC n. 750/93 sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade, bem como descumpriu o artigo 50 da LRF, motivo pelo qual se entende pela manutenção do apontamento.

Pois bem.

De início, registre-se que as irregularidades em comento tiveram por consequência a falta de fidedignidade dos demonstrativos contábeis o que foi reconhecido, quando da análise da prestação de contas de Novo Horizonte do Oeste, exercício de 2010.

Como se sabe, a anulação irregular de empenhos, além de desconfigurar os resultados apresentados pelos balanços (orçamentário, financeiro e patrimonial), o limite de despesa com pessoal e prejudicar a fiscalização exercida por esta Corte, constitui afronta ao princípio contábil da oportunidade, vale dizer, à tempestividade e à integridade dos lançamentos contábeis.

Art. 6º O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Parágrafo único. A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação. (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.282/10)

Consoante essa baliza que orienta a escrituração dos atos e fatos contábeis, qualquer mutação no patrimônio da entidade deve ser feita de forma imediata e com a extensão correta.

Mister asserir que as normas contábeis, a despeito de consubstanciarem regras procedimentais, não são de somenos importância, pois possibilitam aos órgãos de controle o exercício da fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Ademais, ressalte-se que a análise empreendida por este Tribunal de Contas tem como supedâneo, num primeiro momento, os demonstrativos orçamentários e fiscais encaminhados a esta Corte. Por isso, imprescindível que eles evidenciem de forma inequívoca as operações realizadas pela Administração. Caso contrário, estar-se-á criando óbice à fiscalização exercida por este Tribunal de Contas.

No presente caso, a Contadora em sua defesa aduziu que [...] “*Em relação ao cancelamento das despesas com pessoal, jamais teria omitido em demonstrar os cancelamentos realizados, considerando que foram devidamente registradas, nos termos e forma que a Lei recomenda, ou seja, estornou-se os empenhos e devolveu a dotação para o orçamento.*”

A contabilidade realizou os registros de todos os fatos e atos decorrentes das anulações ocorridas, porém não tem competência tampouco legitimidade para declarar que os Decretos que determinou o cancelamento daquelas despesas fossem ilegal, forçoso entender que esse controle deva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ser feito pela Contabilidade, sabendo-se que tal função é de competência do setor jurídico o qual é responsável para dizer quanto a legalidade daqueles atos”.[...]

Dissinto da justificativa da Sr^a Eva dos Santos, haja vista que foram anulados empenhos de contribuições previdenciárias e do FGTS, o que é facilmente perceptível, com efeitos no limite de despesa com pessoal e nos resultados orçamentário e financeiro, não sendo crível supor que a Contadora não tivesse ciência de que as devidas anulações se tratavam de despesas corriqueiras e já liquidadas.

Vejamos como o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público trata esta matéria:

A falta de registro de direitos e obrigações oriundas de variações patrimoniais quantitativas e qualitativas já incorridas resultará em demonstrações incompatíveis com as normas de contabilidade, além da geração de informações incompletas em demonstrativos exigidos pela LRF, a exemplo do demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, tendo como consequência análise distorcida da situação fiscal e patrimonial do ente².

Assim, a Contadora, em homenagem ao princípio da oportunidade, deveria ter contabilizado os valores correspondentes em restos a pagar processados, ainda que o chefe do Poder Executivo tenha ordenado a anulação dos empenhos das referidas despesas, posto que é função da contabilidade aplicada ao Setor Público dar informações úteis e confiáveis necessárias à tomada de decisões que favoreçam a sociedade.

Dessa feita, para que a contabilidade cumpra a sua missão é necessária a integridade da escrituração de todos os fatos ocorridos na gestão, sob pena dos demonstrativos contábeis se tornarem peças de ficção e não representarem a realidade patrimonial do ente.

A Lei nº 4.320/64 instrumentalizou tal entendimento nos artigos nº 85 e 89.

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.
Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

Com efeito, salienta-se que a não escrituração das contribuições previdenciárias e do FGTS no momento do fato gerador, ainda que, posteriormente, anuladas indevidamente pela Administração, é ato que alcança a responsabilidade da Contadora, Sr^a. Eva dos Santos, porquanto na qualidade de Contadora tinha a obrigação de constatar que as despesas haviam sido liquidadas, não podendo, neste caso, deixar de realizar os lançamentos contábeis como restos a pagar processados. Além disso, o Controle Interno do Município, por meio do relatório do 3º quadrimestre de 2010 (fl. 692),

² Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, válido para o exercício de 2010, 2ª edição, volume II, pág. 35.
Acórdão APL-TC 00473/17 referente ao processo 00179/13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

recomendou que “os valores referentes às verbas previdenciárias canceladas sejam somados ao gasto com pessoal”, e acrescentou, “que não sejam estornados empenhos referentes a verbas previdenciárias”.

Destarte, comunga-se com o Corpo Técnico, com relação à aplicação de sanção à Sr^a Eva dos Santos, Contadora.

Relativamente ao valor da multa, defende-se que alcance o patamar mínimo à época, de R\$ 1.250,00, pois, apesar de grave a irregularidade, depreende-se que decorreu de conduta negligente da Sr^a. Eva dos Santos, isto é, não preordenada ao cometimento do ilícito.

Em relação a última irregularidade, referente ao “descumprimento dos incisos II e IV do artigo 74 da Constituição Federal, porque, conquanto se tenha notícia nos autos n. 01224/2011-TCE-RO dando conta de que evidenciou no relatório de controle interno respectivo o cancelamento indevido de empenhos referentes às despesas patronais, omitiu-se em relatar a não escrituração/evidenciação contábil na sua totalidade de despesas previdenciárias e do FGTS do período de apuração, não apoiando, portanto, o controle externo no exercício de sua missão institucional”, de responsabilidade do Sr. Celso Batista Sobrinho, Controlador Interno, o Corpo Técnico, em seu derradeiro relatório, traçou o seguinte entendimento a respeito desse achado:

Justificativas:

Alega o defendente que não havia estrutura administrativa suficiente para o desempenho de sua atividade de controle, razão pela qual “[...] procedeu as avaliações por amostragem conforme consta na página 1 do relatório anual da Controladoria Interna - cópia em anexo”.

Em seguida, aduz que:

A falta dos repasses foi analisada pelo processo 1224/2011 por essa Egrégia Corte de Contas onde, depois de apreciada a justificativa, foi excluída a irregularidade, vez que em visitas realizadas por servidores desta Corte de Contas constatou-se a falta de estrutura narrada nos primeiros parágrafos da presente, página 43 e seguintes conforme segue [...] [traz o trecho respectivo].

Outro fator que contribuiu para a não detecção da falha apontada foi a intempestividade na elaboração dos documentos contábeis, conforme recibo em anexo o balancete de dezembro de 2010 foi encaminhado a esta Corte de Contas somente em 21/11/2011, sendo que diversos outros balancetes também foram encaminhados intempestivamente, conforme abaixo (cópia dos relatórios em anexo informando ao TCE as datas dos envios) [...] [relaciona a data de envio dos citados expedientes]:

Observa-se que além dos balancetes, o Relatório Resumido de Execução orçamentária do primeiro e do sexto bimestre e Relatório de Gestão fiscal do segundo semestre foram publicados após o encerramento do prazo legal.

A controladoria à época não possuía acesso aos sistemas - contábil, financeiro, DRH, tendo acesso às informações somente quando os relatórios me fossem encaminhados.

Diversos ofícios encaminhados pela controladoria ficaram sem resposta, como pode-se visualizar os ofícios 001/2010/CI/PMNHO e 022/2010/CI/PMMHO, outros eram respondidos, porém os documentos não eram confiáveis, pois eram protocolados sem assinatura.

Porém, mesmo diante de tantos transtornos, em todos os relatórios encaminhados ao TCERO o controlador interno justificou na introdução a falta de estrutura e nas recomendações alertava o prefeito a não incorrer em crimes, conforme segue [...] [reproduz trechos dos relatórios respectivos]:

Acórdão APL-TC 00473/17 referente ao processo 00179/13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Salientamos que essa controladoria nunca agiu com má fé ou na tentativa de impedir ou atrapalhar a missão institucional do Controle Externo, ao contrário, fornecendo em tempo hábil todas as informações solicitadas bem como apresentando as falhas detectadas. Para tanto, mesmo diante de todas as deficiências acima narradas e comprovadas através das visitas dos servidores dessa Egrégia Corte de Contas a controladoria da época se esforçou para atendê-los a contento.

Dessa forma observa-se que na medida do possível essa Secretaria de Controle Interno tem acompanhado as despesas desse município na medida em que foram disponibilizados os três recursos essenciais: humanos, estruturais e tempo.

Por fim, arremata solicitando o acatamento de suas justificativas.

Análise:

Apesar de alegar falta de estrutura administrativa para o desempenho de suas atribuições, o que, segundo a defesa, contribuiu para a falta de controle aqui apontada, no relatório anual de controle interno, exercício de 2010 (à fl. 670), verifica-se, dentre outros, o seguinte registro: [...] verificamos que o setor de contabilidade não está sendo registrado regularmente os valores arrecadados com relação as receitas da Contribuição de Iluminação Pública [sic] [...].

Ora, depõe contra a defesa, relativamente ao argumento da falta de estrutura, a verificação da regularidade da contabilização das receitas oriundas da Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP, em 2010. Vale dizer, se foi possível àquele Controle analisar essas receitas, com detalhes, não é desarrazoado inferir pela possibilidade, então, inclusive pela relevância, de se apreciar a não escrituração/evidenciação contábil na sua totalidade de despesas previdenciárias e do FGTS do período.

Não prospera, tampouco, o argumento de que as despesas com pessoal e encargos não foram enquadradas para análise por critérios de amostragem, porquanto desde o exercício anterior já se tinha notícia do cancelamento irregular de empenhos das obrigações previdenciárias para ludibriar a fiscalização desta Corte, bem como das discrepâncias nos registros de gastos com pessoal e na Receita Corrente Líquida, não sendo razoável, portanto, a exclusão dessa matéria da análise daquele Órgão Interno de controle.

Igualmente, a intempestividade na remessa de relatórios a esta Corte de Contas não constitui motivo bastante para justificar a ausência de atuação do Controle Interno. Afinal, o encaminhamento desses expedientes ao Tribunal de Contas não impede seja analisada a falta de escrituração/evidenciação contábil na sua totalidade de despesas previdenciárias e do FGTS do período.

A agravar a conduta omissiva do responsável pelo controle está o fato de, embora diante da existência de fatos capazes de macular as contas anuais (2010) daquele Ente, manifestou-se pela sua regularidade (fls. 674/6784).

Enfim, considerando que, conquanto o defendente tenha, no relatório anual de controle interno (2010), recomendado que “[...] não sejam estornados empenhos referentes a verbas previdenciárias, uma vez empenhadas já é despesa liquidada”, verifica-se que se omitiu em apreciar a não escrituração contábil em sua totalidade da despesa com pessoal da competência 2010, razão pela qual se entende pela manutenção do apontamento em questão.

Compulsando os autos, verifica-se no presente caso, não se vislumbra do achado do corpo técnico elementos suficientes que possam comprovar, de forma inequívoca, que a Controladoria Interna, neste caso, foi omissa quanto à constatação da anulação de empenhos de despesas com encargos previdenciários e com o FGTS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

No caso em tela, é fácil ver a limitação das condições de trabalho do Controle Interno, tanto que na análise da prestação de contas do Município de Novo Horizonte do Oeste, exercício de 2010, a Unidade Instrutiva evidenciou um Controle Interno instalado em condições precárias.

Verifica-se, ainda, dos autos que, por meio dos relatórios anual e do 3º quadrimestre de 2010 (fls. 675, 676 e 692), a Controladoria Interna elencou diversas recomendações à Administração Municipal, dentre elas, destacamos aquelas pertinente ao achado do relatório técnico desta Corte:

- *Atentar-se para a execução orçamentária e financeira afim de garantir o equilíbrio das contas;*
- *Que se cumpra todos os parcelamentos junto ao Instituto da Previdência Social e junto ao Instituto Próprio dos Servidores do Município de Novo Horizonte do Oeste, bem como sejam repassados todos os valores devidos aos referidos institutos, tanto a parte patronal quanto ao recolhimento da parte dos servidores;*
- *Ampliar o quadro funcional e a estrutura da Secretaria de Controle Interno, para que assim possibilite a implantação de um programa mensal e anual de auditoria interna.*
- *Os valores referentes às verbas previdenciárias canceladas sejam somados ao gasto com pessoal;*
- *Que não sejam estornados empenhos referentes a verbas previdenciárias:*

Note-se que a impropriedade cominada ao Sr. Celso Batista Sobrinho, Controlador Interno, não deve prosperar, uma vez que comprovou, ainda que de forma limitada, que registrou em relatórios periódicos as irregulares anulações de empenhos das contribuições previdenciárias e do FGTS.

Ainda que se reconheça que o Controle Interno poderia ter realizado registro mais completos, se pode afirmar que o gestor foi advertido da desconformidade da sua conduta, isto é, a intervenção do Controle Interno atingiu relativamente bem o seu desiderato. Por esse motivo, mesmo tendo havido omissão no que toca à crítica aos registros contábeis, tal situação não revela gravidade suficiente a ensejar a aplicação de multa ao Sr. Celso Batista Sobrinho.

Por outro lado, é facilmente perceptível a responsabilização do Sr. Nadelson de Carvalho³, Prefeito Municipal, por promover, via Decretos (fls. 534/539), a anulação indevida de empenhos referentes as contribuições previdenciárias.

Realce-se que a responsabilidade do Sr. Nadelson de Carvalho é ainda maior, porquanto como chefe do Poder Executivo municipal determinou, por meio dos Decretos Municipal nºs 080, 089, 093, 098, 102 e 108/2010, o cancelamento de inúmeros empenhos relacionados à previdência social, tanto do RPPS como do INSS. Além disso, o Senhor Prefeito é reincidente, posto que no exercício de 2009 praticou o mesmo ato ilícito.

Há nítida conduta dolosa da parte do Sr. Nadelson de Carvalho, pois agiu reiteradamente com o preordenado móvel de realizar teor as ofensas legais praticadas em sua gestão. Ademais, como

³ Conforme já evidenciado nos autos, não apresentou defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ex-integrante do Controle Interno, inclusive ex-Controlador Geral do Estado, tinha plena consciência da ilicitude dos seus atos.

Destarte, com relação à multa a ser cominada ao Sr. **Nadelson de Carvalho**, Prefeito, entendo que deve ser bem superior ao mínimo legal, no valor de R\$ 10.000,00.

Ao lume de todo o exposto, e acolhendo parcialmente a manifestação técnica, submeto a este e. Plenário a seguinte proposta de decisão:

I - Considerar ilegais os atos praticados pelo senhor **Nadelson de Carvalho**, Prefeito Municipal a época, que anulou indevidamente empenhos referentes às contribuições previdenciárias do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Novo Horizonte do Oeste e do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, no exercício de 2010;

II – Considerar ilegal o ato praticado pela Senhora **Eva dos Santos**, Contadora, por ter se omitido de promover a integral escrituração contábil das despesas de contribuição previdenciária (RPPS e INSS) e do FGTS, no exercício de 2010;

III – Aplicar multa ao senhor **Nadelson de Carvalho**, Prefeito Municipal, no valor de R\$ 10.000,00, com fulcro no art. 55, II, da Lei Complementar nº 154/96, por anular indevidamente empenhos referentes às contribuições previdenciárias do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Novo Horizonte do Oeste e do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, no exercício de 2010;

IV – Aplicar multa a senhora **Eva dos Santos**, Contadora, no valor de R\$ 1.250,00, com fulcro no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/96, por deixar de contabilizar a despesa com contribuição previdenciária (RPPS e INSS) e com o FGTS, no exercício de 2010;

V - Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da notificação do Acórdão, para que os responsabilizados comprovem a esta Corte de Contas os recolhimentos das multas ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, no Banco do Brasil, agência nº 2757-X, conta corrente nº 8358-5, com fulcro no artigo 31, III, “a”, do Regimento Interno;

VI – Autorizar, acaso não ocorridos os recolhimentos das multas mencionadas acima, a emissão dos títulos executivos e as consequentes cobranças judiciais, em conformidade com os artigos 23, III, “b”, e 27, II, da Lei Complementar nº 154/96, sendo que nas multas incidirá apenas a correção monetária (artigo 56 da Lei Complementar nº 154/96);



Proc.: 00179/13

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VII – Deixar de aplicar multa ao senhor Celso Batista Sobrinho, Controlador Interno, pelas razões expostas na fundamentação deste Voto;

VIII – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste que repasse ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS as contribuições previdenciárias dentro do prazo, sob pena de aplicação de sanção e de emissão de Parecer Prévio desfavorável às contas de governo;

IX – Dar ciência desta decisão, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, aos responsáveis identificados no cabeçalho e, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Novo Horizonte do Oeste, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o Voto, em seu inteiro teor, está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

X – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes.

Em 19 de Outubro de 2017



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR