

Edição Nº 02/2024

DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS E PARCELAMENTO -

**entendimento dos tribunais
de contas quanto à
responsabilidade dos gestores**



1. SUMÁRIO

1. CONTEXTO.....	2
2. DO ALCANCE DAS SÚMULAS.....	2
3. DA DIVISÃO DAS RESPONSABILIDADES.....	3
4. DO POSICIONAMENTO DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	5
5. CONCLUSÃO.....	17





DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS E PARCELAMENTO – ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS QUANTO À RESPONSABILIDADE DOS GESTORES

Área: Previdência

Interessados: Prefeitos; gestores de educação; contadores.

Referências: Súmulas e decisões dos TCEs; LRF – Lei Complementar 101/2000; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Palavras-chave: 1. Previdência. 2. Parcelamento de débitos previdenciários. 3. Responsabilidade dos gestores. 4. Súmulas e decisões dos TCEs.

Produzido em: Brasília, abril de 2024.

Telefone: (61) 2101-6000

E-mail: previdencia@cnm.org.br

Capa e diagramação: Assessoria Comunicação CNM

1. CONTEXTO

Trata-se da análise de súmulas do TCE/PE e de decisões de outros tribunais de contas do país, que tratam sobre parcelamentos de débitos previdenciários, ocorrentes tanto no Regime Geral da Previdência quanto nos Regimes Próprios, buscando aferir o entendimento dos tribunais de contas do país quanto à responsabilidade dos gestores municipais, com repercussão em suas contas anuais.

As súmulas objeto de estudo são as seguintes:

Súmula nº 07. O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores. (Publicada no DOE em 03.04.2012)

Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação. (Publicada no DOE em 03.04.2012)” - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.¹

2. DO ALCANCE DAS SÚMULAS

As decisões sumuladas pelos tribunais de contas expressam entendimentos jurídicos consolidados decorrentes de diversas análises de casos semelhantes, servindo como orientação para futuras decisões em matéria idêntica.

No caso do TCE/PE, a Súmula 07 esclarece que o **ato de parcelamento** de débitos previdenciários, uma prática comum adotada por gestores para regularizar pendências financeiras junto à previdência, **não é suficiente, por si só, para afastar as irregularidades cometidas em exercícios fiscais anteriores.**

Isso significa que, embora o parcelamento possa aliviar a pressão imediata sobre as finanças públicas, essa iniciativa não dispensa a entidade ou seus gestores da obrigação de corrigir as falhas que levaram à acumulação dessa dívida, assegurando que a conduta que originou o débito não venha a se repetir ao longo da gestão. Essa diretriz enfatiza a necessidade de ações corretivas e preventivas, além

¹ Disponível em: <https://portal.tcepe.tc.br/jurisprudencia/publicacoes/rol-de-sumulas>.

de uma gestão fiscal responsável e transparente, como preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, a Súmula 08 complementa a anterior ao afirmar que o parcelamento de tais débitos **não exime a responsabilidade dos gestores que deram causa** a essa dívida. Até porque, dependendo da situação concreta, por exemplo, o débito pode ter sido originado pelo antecessor e o parcelamento venha a ser efetivado pelo gestor atual. Nesse sentido, há que se apurar as devidas responsabilidades pelo dano causado ao erário público.

Ou seja, isso significa que embora o pagamento parcelado seja um mecanismo para a regularização financeira junto à previdência, ele não se constitui, isoladamente, como uma defesa legal para os gestores que negligenciaram suas obrigações e contribuíram para a existência do endividamento.

Contudo, na própria Súmula 08 são excetuadas as situações em que o gestor consiga demonstrar que o débito foi gerado por motivos alheios à sua vontade, como casos de força maior ou significativa redução na arrecadação, que estejam claramente fora do seu controle e que tenham impactado diretamente a capacidade de pagamento.

Assim, **tais entendimentos não levam à imediata rejeição das contas anuais**, mas exigem o exame

caso a caso dessas circunstâncias excepcionais, que podem atenuar a responsabilidade do gestor, desde que devidamente comprovadas.

Ambas as súmulas, publicadas no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, em 03 de abril de 2012, sublinham a importância da responsabilidade fiscal e administrativa na gestão dos recursos previdenciários, destacando a necessidade de os gestores públicos agirem com diligência e conformidade legal na administração dos fundos previdenciários, não apenas no que diz respeito ao parcelamento de débitos existentes, mas também na prevenção de futuras irregularidades.

Esses entendimentos são consentâneos com o ordenamento jurídico para o fortalecimento do sistema previdenciário, garantindo sua sustentabilidade e a confiança dos contribuintes na gestão dos recursos destinados à previdência.

3. DA DIVISÃO DAS RESPONSABILIDADES

A aferição das responsabilidades deverá observar a atuação dos gestores no caso concreto, a fim de observar

quem, efetivamente, foi o causador do débito previdenciário.

No contexto delineado pela Súmula 08 do TCE de Pernambuco (TCE/PE), em que o débito previdenciário tenha sido originado por gestões anteriores e o gestor atual adota medidas para parcelamento e pagamento do débito, a análise das responsabilidades envolve considerar as ações e o contexto de cada gestão individualmente.

Responsabilidade do gestor anterior: o gestor que deu causa ao débito previdenciário, conforme apontado pela Súmula 08, não é isento de sua responsabilidade pela mera existência de um acordo de parcelamento posterior. Caso seja comprovado que o débito resultou de ações, omissões ou decisões imprudentes, ilegais ou irregulares, o gestor pode ser responsabilizado administrativa, civil e/ou penalmente, conforme a legislação e os regulamentos aplicáveis. Essa responsabilização pode incluir a rejeição de contas, a obrigação de reparar o dano ao erário, o pagamento de multas e outras sanções previstas em lei.

Responsabilidade do gestor atual: por outro lado, o gestor atual, que identifica o débito previdenciário herdado de gestões anteriores e toma iniciativas proativas para negociar e efetivar o parcelamento desse débito, honrando os pagamentos tempestivamente, demonstra uma gestão responsável e uma tentativa de sanar as pendências fiscais

de maneira construtiva. Essa ação deverá ser vista como um esforço para regularizar a situação fiscal do Município, melhorando a gestão dos recursos públicos e agindo em conformidade com as obrigações previdenciárias.

Nesse contexto, os tribunais de contas, ao analisarem tais casos, levarão em consideração as circunstâncias específicas, incluindo as ações tomadas por cada gestor, a natureza das irregularidades e as medidas adotadas para a sua correção.

Os TCs, confirmando essa atuação proativa, podem reconhecer os esforços do gestor atual para resolver os débitos como uma atenuante na avaliação de sua gestão. No entanto, isso não o exime automaticamente de todas as responsabilidades, especialmente se houver evidências de que não honrou os pagamentos do parcelamento ou não foram tomadas todas as medidas possíveis para evitar a acumulação de novos débitos, no sentido de corrigir outras irregularidades administrativas e fiscais.

Em síntese, as responsabilidades dos gestores são avaliadas individualmente, considerando-se as ações específicas de cada um em relação à gestão dos débitos previdenciários. O objetivo é assegurar que ambos os gestores, tanto o anterior quanto o atual, sejam avaliados de maneira justa, levando em conta suas responsabilidades, ações e o contexto em que essas ações foram realizadas, buscando

uma gestão fiscal responsável e transparente, assegurando a integridade dos recursos previdenciários e o cumprimento das obrigações legais e regulamentares.

4. DO POSICIONAMENTO DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS

O entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), relacionado à responsabilidade na gestão de débitos previdenciários e à importância do parcelamento desses débitos como uma medida necessária e relevante – mas não como uma absolvição total de responsabilidade –, é uma visão compartilhada por vários outros tribunais de contas no país.

Essa perspectiva reflete um entendimento comum sobre a gestão fiscal responsável e a *accountability* na administração pública, no sentido de que não basta apenas efetivar o parcelamento, mas sim verificar-se o contexto da quitação das parcelas e o adimplemento dos encargos previdenciários subsequentes, para evitar-se a prática reiterada de tentar obter novos parcelamentos, comprometendo as gestões futuras.

Para confirmar esses posicionamentos, foi procedida uma extensa pesquisa nos sites dos tribunais de contas do país, analisando sua jurisprudência, em súmulas ou no seu acervo de acórdãos, onde foi possível localizar vários exemplos de entendimentos similares.

Muitas decisões, como veremos nos excertos a seguir, examinam o contexto e o grau de responsabilidade dos gestores na execução desses parcelamentos de débitos previdenciários, aplicando o posicionamento equivalente ao do TCE/PE:

a. TCE de São Paulo (TCE/SP – <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>):

A Egrégia 1ª Câmara deste Tribunal¹ emitiu **parecer desfavorável** às CONTAS DA PREFEITA DE JALES, relativas ao exercício de 2.014, em face do **recolhimento parcial dos encargos previdenciários** e da **prática recorrente de parcelamentos** junto ao Instituto de Previdência Municipal.

(...)

A decisão de primeiro grau objetou a falta de recolhimento da contribuição previdenciária devida ao Instituto de Previdência Própria do Município.

(...)

As razões apresentadas nesta sede [em grau de Pedido de Reexame) nada inovam quando postas em cotejo com aquelas repudiadas na instância originária; com efeito, apenas reiteram a pretensão do recorrente de que se compreenda superada a inadimplência do Executivo perante o Instituto de Previdência local diante dos noticiados parcelamentos em face da insuficiência de caixa da Prefeitura.

Demais, não obstante o **parcelamento do débito seja permitido** pelo Ministério da Previdência Social, **tal fato não abona a irregularidade na gestão administrativa e financeira** do período, pois eleva a dívida municipal e conduz a uma indevida transferência dessa responsabilidade para os próximos exercícios, comprometendo, via de consequência, gestões futuras e descumpre os pressupostos basilares da responsabilidade fiscal: a geração de superávits e a consequente diminuição do endividamento.

Consoante farta jurisprudência desta Corte, a falta de recolhimento de contribuições ao órgão previdenciário, por si só, determina a reprovação dos demonstrativos, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-001937/026/084, TC000011/026/095 e TC-000455. (Grifamos)

b. TCE de São Paulo (TCE/SP – <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>), em pedido de reexame, isentou a responsabilidade do gestor que causou o endividamento, em face das providências adotadas pelo gestor à época:

A Colenda Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável às presentes contas diante da **falta de recolhimento das importâncias afetas à parcela patronal das contribuições** devidas ao Instituto de Previdência Municipal e aos aportes para a cobertura do seu déficit atuarial (competências de fevereiro a novembro de 2016), com consequente parcelamento do montante envolvido em 60 prestações mensais, firmado pelo subsequente gestor, em 1º de março de 2017.

(...)

Entretanto, os documentos trazidos nesta oportunidade aos autos demonstram que o **Responsável, ainda no decorrer da sua gestão**, procurou viabilizar o parcelamento da dívida previdenciária de acordo com os parâmetros legais existentes à época, encaminhando à Câmara Municipal, em 16.11.16, Projeto de Lei nº 26/16 versando sobre a matéria, com vistas à obtenção da respectiva autorização legislativa. Nada obstante, o aludido projeto acabou rejeitado pelo Parlamento em sua 13ª Sessão Extraordinária,

realizada em 21.11.16, inviabilizando a formalização do ajuste no período em apreço.

Assim, já em 1º.03.17, pouco antes da edição da Portaria nº 333, de 11.07.17, do Ministério da Fazenda que regulamentou o refinanciamento dos débitos dos municípios perante seus institutos próprios de previdência, diante da autorização obtida por meio da Lei Municipal nº 1.931, de 12.01.17, o atual mandatário firmou o Acordo CADPREV nº 226/2017 (...), refinanciando os supramencionados débitos em 60 prestações mensais e sucessivas.

(...)

Demais, a **escorreita liquidação das prestações** (09) oriundas do acordo de parcelamento, exigíveis em 2017, não trouxe consequências deletérias ao almejado equilíbrio fiscal, pois os balanços do exercício (TC-006537/989/16-2) indicaram superávit orçamentário (...).

(...)

Desta forma, nenhum prejuízo alcançará a Administração Pública decisão que considere **regularizada a matéria** derogando-se, via de consequência, responsabilidade pessoal do gestor.

(...)

Nestas circunstâncias, voto pelo **provimento do Pedido de Reexame**, para o fim de se emitir **Parecer favorável à aprovação** das contas do Prefeito de Sales, relativas ao exercício de 2016. (Grifamos)²

c. TCE de São Paulo (TCE/SP – <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>), em pedido de reexame,

manteve a reprovação das contas, apesar do parcelamento, responsabilizando o gestor que causou o endividamento:

A Colenda Primeira Câmara decidiu emitir Parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DE MONTE MOR relativas ao exercício de 2019 (TC-004487.989.19-2 – Parecer publicado no D.O.E. de 25 de novembro de 2.021), à vista da **inadimplência das obrigações devidas ao Instituto de Previdência** local no período e da parcial liquidação de precatórios incidentes no exercício, acarretando o parcelamento dos valores relativos aos respectivos débitos (previdenciários e judiciais).

(...)

2 Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/1/2/744211.pdf.

As razões recursais não trazem elementos capazes de superar as falhas determinantes da emissão de Parecer Desfavorável aos balanços em exame.

Como se vê, ao contrário do alegado pelo recorrente, as providências que ensejaram os sucessivos parcelamentos da dívida previdenciária, empreendidas no decorrer do seu mandato, referiram-se à celebração de acordos de pagamento dos respectivos débitos no prazo médio de 05 anos, acarretando o indesejado comprometimento de orçamentos e gestões futuras, bem assim prejuízo ao erário representado pelo impróprio pagamento de multa e de juros.

(...) no presente caso, **impugnou-se a contumaz prática** de a Prefeitura, mesmo após ter refinanciado os débitos existentes entre 2.014 e 2.017 por meio do REFIS Previdenciário, inadimplir as suas obrigações afetas a período subsequente, valendo-se de **novo parcelamento** para quitá-las ao longo de exercícios futuros, em prejuízo às finanças e ao adequado funcionamento do Instituto de Previdência local.

(...)

Nestas circunstâncias, voto pelo desprovimento do Pedido de Reexame para o fim de se manter o

parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DE MONTE MOR, relativas ao exercício de 2019. (Grifamos)³

d. TCE do Rio Grande do Sul (TCE/RS – <https://www.tce.rs.gov.br/>), em procedimento de auditoria, determina elaboração de “plano de ação”, pelo Executivo, para solver as questões previdenciárias:

Em resumo, e em atenção às alegações apresentadas pelo Administrador a respeito de sua responsabilização, registro que o exame deste feito é pautado na premissa de que o reconhecimento de inconformidades e a emissão de recomendações e determinações visando ao respectivo saneamento independem da configuração de dolo ou culpa por parte do agente público. **Já a responsabilização, lato sensu, passa pela análise do contexto** em que se inseriram as inconformidades e da atuação que se esperava de um gestor público zeloso, partindo da premissa de que compete ao Prefeito alegar e comprovar os elementos excludentes de sua culpabilidade.

No caso em tela, **não de desconhece o passivo previdenciário histórico**, apontado por este

3 Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/8/7/6/877678.pdf.

Tribunal desde 2009 – com maior ênfase a partir de 2013. Ocorre que as obrigações legais descumpridas pelos Gestores referem-se a **deveres ordinários dentro de cada exercício** – efetivação dos repasses, busca pelo equilíbrio financeiro e elaboração de avaliação atuarial –, não tendo os Esclarecentes se desincumbido da demonstração de que agiram de forma diligente em relação ao FUNPAS.

Frente a todo o exposto, tenho que a defesa apresentada não pode ser admitida como bastante para se deconstituir a força da narrativa do corpo técnico, sobretudo por inexistirem medidas tendentes para superar ou, pelo menos, mitigar o desequilíbrio verificado.

Ao contrário: na verdade, o que se verifica são condutas omissivas na gestão previdenciária no período analisado. É inequívoco que a inadimplência em tela é fato grave, comprometedor da higidez do Sistema Próprio de Previdência e capaz de afetar o pagamento dos benefícios respectivos, além de outros reflexos narrados na peça técnica.

Assim, considerando a relevância da matéria, cabe determinar ao atual Gestor que adote as medidas necessárias à regularização das pendências que eventualmente ainda perduram.

Para tanto, acolho a proposição ministerial e determino ao atual Administrador do Município que **elabore plano de ação**, a ser apresentado a este Tribunal no prazo de 120 (cento e vinte) dias, prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para realizar os ajustes e os aprimoramentos necessários na administração previdenciária, de modo a promover a melhoria da capacidade financeira do FUNPAS, o qual deverá ser monitorado, no plano local, pelo Sistema de Controle Interno.”

e. TCE do Rio Grande do Sul (TCE/RS – <https://www.tce.rs.gov.br/>), imposição de multa e parecer desfavorável à aprovação das contas:

O item 8.3 se refere aos **sucessivos atrasos nos recolhimentos** devidos ao RPPS municipal e o não cumprimento dos Termos de **Parcelamento** de Débitos, que podem comprometer a gestão financeira do IAPS, gerando prejuízos aos servidores e às próximas administrações municipais. Inobservância do artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do artigo 100 da Lei Municipal nº 5.700/05 (fl. 515).

(...)

Percebe-se que os Gestores não justificaram os motivos pelos quais tiveram que recorrer aos

Termos de Acordo de Parcelamento de Débitos, não estimaram um prazo para extinguir tal procedimento e nem sequer esboçaram um projeto de lei com a intenção de regularizar os pactos já efetivados.

(...)

Sendo assim, acompanhando a análise da instrução técnica e Parecer ministerial, VOTO:

(...)

c) pela imposição de multa no valor de R\$ 1.500,00 (...) ao Administrador do Executivo Municipal de São Leopoldo no exercício de 2009, com fundamento nos artigos 132 do Regimento Interno dessa Corte e 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000;

(...)

e) pela emissão de Parecer Prévio Desfavorável à aprovação das Contas do Senhor (...), Administrador do Executivo Municipal de São Leopoldo, no exercício de 2009, com o fundamento do artigo 3º da Resolução 414/1992. (Grifamos)⁴

f. TCE de Rondônia (TCE/RO – <https://www.tce.ro.gov.br/>) possui matéria sumulada a respeito:

Súmula 19/2023, publicada no DO nº 2813 em 12-04-2023

Ementa: O não recolhimento das contribuições previdenciárias e o inadimplemento das obrigações previdenciárias, sem justa causa, caracterizam irregularidade grave e insanável que atrai a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas de governo ou o julgamento irregular das contas de gestão, conforme a natureza do processo.

g. TCE de Mato Grosso (TCE/MT – <https://www.tce.mt.gov.br/>):

Acórdão nº 558/2007 (DOE, 14/03/2007). Despesa. Multas e juros de mora. Contribuições ao INSS. Apuração de responsabilidades.

O administrador público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações, inclusive as previdenciárias. Caso configurada situação de atraso no recolhimento das contribuições, o pagamento deverá ser feito pela Administração paralelamente à adoção de providências para a

⁴ Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20000:46:::NO::P46_CD_DOCUMENTO:2580895.

apuração de responsabilidades e ressarcimento do erário, sob pena de glosa.

h. TCE de Mato Grosso do Sul (TCE/MS – www.tce.ms.gov.br/):

Incontestável (...) a existência de pendências de recolhimento de contribuições previdenciárias para o regime próprio de previdência dos servidores municipais – AQUIDAUANAPREV, por parte do Executivo Municipal de Aquidauana/MS.

De fato, **os parcelamentos de débitos previdenciários – que a propósito, não foram cumpridos – não isentam de responsabilidade o gestor** e consequentemente aos atos subsequentes de gestão irregulares.

Cabe asseverar, neste caso, o que se evidencia é uma prolongada e injustificada inadimplência, em prejuízo do erário municipal e da própria sustentabilidade financeira do RPPS.

Como já descrito pelo representante da Procuradoria de Contas, eventualmente **a ocorrência de força**

maior ou grave retração da arrecadação, podem até justificar a ocorrência de inadimplemento pontual; no entanto, deve haver prova da efetiva queda de arrecadação, bem como da adoção de medidas necessárias para adequar a despesa à nova realidade financeira; o que no caso em apreço não ocorreu. (Grifamos)⁵

i. TCE da Paraíba (TCE/PB – <https://tce.pb.gov.br/>), responsabilizando o gestor do RPPS e o prefeito municipal:

PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE NAZAREZINHO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE 2010.

(...)

A Auditoria desta Corte, após analisar as peças que compõem a Prestação de Contas, elaborou Relatório Preliminar de fls. 23/33, onde fez as observações a seguir sumariadas:

(...)

⁵ Disponível em: <https://jurisprudencia-api.tce.ms.gov.br/api/Alfresco/NodesContent/695d208c-0ec4-4fbd-b65d-c8414a53b793/AC00%20-%202031-2023>.

10. A Dívida da Prefeitura Municipal com o Instituto, no exercício de 2010, ficou estimada em R\$ 2.093.140,54, tendo sido firmado **termos de parcelamento** de débito entre o Município e o Regime Próprio de Previdência Social, que totalizaram um repasse de R\$ 57.339,19;

(...)

• **De responsabilidade do gestor do RPPS do Município de Nazarezinho (...):**

(...)

6. Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse das contribuições previdenciárias, relativas ao exercício em análise, no valor aproximado de R\$ 106.534,86;

7. Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse em dia das parcelas relativas aos termos de parcelamento firmados no exercício de 2007 e 2008;

(...)

• **De responsabilidade do Chefe do Poder Executivo (...):**

9. Não recolhimento das cotas de contribuição patronal à instituição de previdência, no valor

aproximado de R\$ 106.534,86, contrariando o artigo 40 da Constituição Federal;

10. Não cumprimento dos termos de parcelamentos firmados nos exercícios de 2007 e 2008.

(...)

Feitas estas considerações, este Relator vota no sentido de que a 2ª Câmara deste Tribunal:

1. Julgue **irregular** a Prestação de Contas do Instituto de Previdência do Município de Nazarezinho, relativa ao exercício de 2010, sob responsabilidade do Sr. (...)

2. Aplique **multa** no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao Sr. (...), ex-Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Nazarezinho, com fulcro no art. 56, II e V da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para que efetue o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;

3. Aplique **multa** no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil cento e cinquenta reais) ao Sr. (...), ex-Prefeito Municipal de Nazarezinho, com fulcro no art. 56, II da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias

para que efetue o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;⁶

j. TCE do Piauí (TCE/PI – www.tce.pi.gov.br/):

6.1 – Dívidas pretéritas da Prefeitura por práticas reiteradas de não efetuar os devidos recolhimentos ao RPPS (...)

(...) a ocorrência aqui apontada não se referiu à existência de débitos, mas à **prática reiterada de não efetuar o recolhimento** ao RPPS das contribuições previdenciárias devidas em seus valores integrais, para, em seguida, serem realizados **acordos de parcelamentos**. Fato que ocorreu durante todo o período de mandato da Prefeita, como se pode ver no relatório de fiscalização.

Nota-se que, em nenhum momento, foram apresentadas justificativas para a ausência dos pagamentos.

Por outro lado, **o fato de terem sido realizados parcelamentos dos débitos não afasta a ocorrência de falha** na organização administrativa da Prefeitura, que culminou na assunção de valores

relativos a juros e multas (como se pode ver nos termos de parcelamentos), que não seriam devidos caso houvesse sido realizado o pagamento no prazo estabelecido. Por fim, também se ressalta a ausência da adoção de medidas por parte do gestor do fundo no sentido da cobrança de tais valores devidos pela Prefeitura.

(...)

Assim, considerando a existência de falhas graves (...), que comprometeram a atuação da chefe do executivo municipal, acolho a manifestação do Ministério Público de Contas votando pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **REPROVAÇÃO das Contas de Governo** do Município de Pedro II referentes ao exercício financeiro de 2016 (...). (Grifamos)⁷

k. TCE do Rio de Janeiro (TCE/RJ – <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/>) alerta sobre a possibilidade de responsabilização:

III – Pela COMUNICAÇÃO, nos termos regimentais, ao atual Prefeito Municipal de Paraíba do Sul, alertando-o:

6 Disponível em: https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/consultatramitacao?processo=04159_11.

7 Disponível em: https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?jsessionid=bcapq_-gzaSKDE9NYoHApLCvdBv1h_m5-qdk5K13.etce-viewer-55b7cf6b68-r6d6z?codigoProtocolo=003037%2F2016.

(...)

III.7. quanto à necessidade de **realizar integralmente o pagamento dentro do exercício, das parcelas do termo de parcelamento dos débitos previdenciários junto ao RPPS**. O descumprimento, poderá ensejar **irregularidade** quando da apreciação das contas de governo de exercícios seguintes, tendo em vista que compromete o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência. (Grifamos)⁸

I. TCE do Rio Grande do Norte (TCE/RN – <https://www.tce.rn.gov.br/>), arquivando a representação, em face da comprovação dos recolhimentos pelo gestor:

Trata o presente processo sobre representação feita pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SPREV, do Governo Federal, acerca de eventual inadimplemento em relação a Termo de Parcelamento de Débitos Previdenciários firmado pelo Município de Alexandria e seu Instituto de Previdência Social – IPAMA.

(...)

Da análise dos autos, verifico ter emergido constatação inicial de atraso no parcelamento de dívida acertado através de termo de parcelamento entre o órgão previdenciário e o Município de Alexandria, credor e devedor, respectivamente.

Em resposta à citação dessa Corte de Contas a respeito da representação, **a defesa do IPAMA demonstrou a quitação de todos os parcelamentos e reparcelamentos acertados com a Prefeitura Municipal e que deram origem à representação, afirmando não existirem mais parcelamentos em aberto.**

(...)

Com supedâneo nas informações acima, o MPJTC bem se posicionou no sentido de ser forçoso reconhecer que, após a juntada das razões de defesa, tendo o corpo instrutivo concluído pelo adimplemento dos 02 (dois) parcelamentos, objeto da presente representação, não restou indicação de qualquer irregularidade que justifique o acionamento do órgão de controle externo.

(...) diante da comprovação da quitação das parcelas acertadas da dívida há de considerar **a matéria**

8 Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/PesquisaTextual>.

regular, com o conseqüente arquivamento do feito. (Grifamos)⁹

m. TCE de Santa Catarina (TCE/SC – <https://www.tcsc.tc.br/>), que reconhece a incapacidade financeira, devidamente justificada, afastando a imposição de débito:

... o entendimento deste Tribunal de Contas em casos similares, em que há autorização legislativa para parcelamento do débito do Município junto ao Instituto de Previdência (...), associado à indicação verossímil de incapacidade financeira do Município, afasta a possibilidade de imputação de débito.”

(...)

“Prejulgado 764-1. Mediante autorização legislativa, pode o Município parcelar débitos junto ao Fundo de Assistência e Previdência Municipal, advindos dos atrasos nos pagamentos de contribuições previdenciárias.”

(...)

“Prejulgado 784 – (...) Salvo devidamente justificada e caracterizada a incapacidade ou o comprome-

timento financeiro da entidade devedora que impossibilitaram a quitação tempestiva dos débitos sem acarretar outros prejuízos, os ordenadores de despesa que deram motivo ao atraso poderão responder pelos prejuízos causados à entidade. (Grifamos)¹⁰

n. TCE de Sergipe (TCE/SE – <https://www.tce.se.gov.br/>):

PROCESSO TC: 100722/2013

EMENTA: Representação. Auditoria realizada no RPPS de Tomar do Geru. Janeiro de 2010 a janeiro de 2013. Falhas não sanadas. **Ausência de repasse de contribuições patronais e contribuições retidas dos servidores. Responsabilidade do ex-Prefeito quanto ao pagamento dos encargos financeiros gerados por sua omissão.** Pela Procedência da Representação. Afastamento da multa ante a prescrição. Determinação de Recomposição pelo município. **Remessa ao Ministério Público Estadual. Decisão Unânime.**

9 Disponível em: <https://portal.tce.rn.gov.br/#/servicos/processos/556530/autos>.

10 Disponível em: <https://alimentador-epapyrus.tce.sc.gov.br/alimentador-epapyrus/rest/api/v1/voto/link/d29ya3NwYWNlOi8vU3BhY2VzU3Rv-cmUvODhkMDkwM2EtZjU5My00YTEwLTK1ZGMtYzRiMzMzODJhNGlw>.

(...)

Do exame das informações constantes do relatório de auditoria direta, formulado pelo Ministério de Previdência Social, restou evidenciada a ausência de repasse da Prefeitura (...) no transcurso dos exercícios financeiros de 2010, 2011 e 2012.

Mas não é só. Como bem anotado pela 1ª CCI, tanto nas Contas Anuais de Governo do município de Tomar do Geru do exercício de 2011 (...), quanto nas Contas do exercício de 2012 (...), dentre as irregularidades constatadas, observam-se falhas relacionadas ao repasse das contribuições.

Além do exposto, no Relatório de Inspeção nº 01/2015, realizado na Prefeitura Municipal de Tomar do Geru, concernente ao período de janeiro a dezembro de 2014, restou evidenciada a ausência de repasse de contribuições devidas ao FUNPREV.

De acordo com o que foi apurado na auditoria em espeque, vê-se que a problemática é vivenciada pelo Fundo Previdenciário desde, pelo menos, o ano de 2010, situação que não parece ter sido regularizada, por meio dos repasses das contribuições devidas pelo ente municipal.

Tal situação afeta o equilíbrio financeiro e atuarial deste Instituto de Previdência, em desacordo com o art. 40 da Constituição Federal, o que pode colocar em risco o atingimento da sua finalidade precípua, a garantia da subsistência dos seus segurados em eventos de risco, tais como, doença e idade avançada, direito este garantido pelo art. 6º da Constituição Federal.

Relevante mencionar que não se evidenciou que as contribuições previdenciárias deixaram de ser recolhidas por razões financeiras ou por simples desconhecimento da legislação previdenciária, bem como não se avistou interesse da municipalidade em sanar as irregularidades apontadas, seja por meio de TAG, parcelamento do débito ou qualquer outro instrumento.

A ausência de recolhimento no prazo das contribuições devidas ao RPPS também sofre a incidência de encargos financeiros, consoante o art. 42, §10º, da Lei Municipal nº 509/2006, podendo gerar danos ao erário. A malversação de verbas públicas gera ofensa in re ipsa aos princípios mais caros da Administração, em especial a supremacia do interesse público, legalidade e moralidade.

O descumprimento do dever legal é suscetível de enquadramento, ainda, no delito de apropriação indébita previdenciária, capitulado no art. 168-A do Código Penal. (Grifamos)¹¹

o. TC dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO – <https://www.tcmgo.tc.br/site/>):

A Decisão Normativa DN nº 0015/12 alterada pela DN 0004/2015 (itens 4, 5 e 7), prevê que o **parcelamento de débitos previdenciários** que ultrapasse o mandato regulariza a situação do município, **porém, não afasta a responsabilidade do causador da dívida**, podendo ensejar a irregularidade das contas e imputação de débitos dos juros e multas decorrentes, **salvo demonstrada força maior ou grave queda na arrecadação**. (Grifamos)¹²

5. CONCLUSÃO

Como se verifica nos excertos das decisões referidas, os tribunais de contas do país, de forma sistemática, vêm

exercitando a sua competência fiscalizatória sobre a administração dos recursos públicos, incluindo a gestão previdenciária, e frequentemente emitem diretrizes, súmulas e decisões que buscam promover a responsabilidade, a transparência e a eficiência na gestão pública.

Em síntese, o entendimento dos tribunais de contas dos Estados, quanto aos parcelamentos de dívidas previdenciárias, convergem no sentido de que **não basta apenas efetivar o parcelamento**, mas sim verificar-se: **a)** a responsabilidade daqueles agentes que causaram o endividamento, ainda que em gestões anteriores; **b)** o cumprimento da quitação das parcelas assumidas; e **c)** o adimplemento tempestivo dos encargos previdenciários subsequentes, para evitar-se a prática reiterada de tentar obter novos parcelamentos, comprometendo as gestões futuras.

No entanto, cada TCE, por sua autonomia institucional, pode apresentar particularidades em termos de decisões e súmulas emitidas, mas a ênfase na responsabilidade dos gestores é um tema comum e fundamental no contexto da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, como previsto na Constituição Federal.

11 Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/consultas/ConsultaVirtualDecisoes.aspx>.

12 Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/ecs/d/d/workspace/SpacesStore/585262fc-af59-4aa2-b9c4-e4306f8b7e63/00392.PDF>.

Além disso, como é próprio da atividade jurisdicional, especialmente em órgãos colegiados, são percebidas algumas nuances na interpretação e na aplicação desse entendimento, dependendo do caso específico, do contexto local e da jurisprudência de cada tribunal de contas.

Tais decisões podem apresentar posicionamentos divergentes ou pontuais na aplicação de penalidades e na avaliação da responsabilidade dos respectivos gestores, a depender das circunstâncias específicas do caso concreto, como a natureza da força maior que causou o endividamento (como a pandemia do Covid-19, por exemplo), a significância da queda na arrecadação como motivação para o não cumprimento de obrigações previdenciárias, ou outras

justificativas que venham a ser acolhidas nos respectivos julgamentos.

Contudo, de uma maneira geral, a abordagem dos tribunais de contas no Brasil tende a ser bastante alinhada quando se trata da gestão fiscal responsável, incluindo a questão do parcelamento de débitos previdenciários e a responsabilidade dos gestores públicos. Essa uniformidade decorre da natureza das leis federais que regem a responsabilidade fiscal e previdenciária no país, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e normativas relacionadas à gestão previdenciária, que buscam, em última instância, o equilíbrio das contas públicas.



www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330