

PROCESSO	:	101370-2012
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ASSUNTO	:	RECURSOS ORDINÁRIOS EM FACE DO ACÓRDÃO 5540/2013 - CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - EXERCÍCIO 2012
RELATOR ORIGINAL	:	CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS
RELATOR DO RECURSO	:	CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA

RAZÕES DO VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do Recurso Ordinário e passo à análise de cada um dos pontos questionados pelo Ministério Público de Contas nas razões recursais.

Postula o MPC, a aplicação de multa ao ex-gestor pela irregularidade 1 (CB 02), referente à contabilização incorreta da receita do FPM no anexo 10 gerado pelo sistema APLIC.

De início, esclareço que no voto condutor do Acórdão 5540/2012, a citada irregularidade foi convertida em recomendação ao contador para que, ao fazer os lançamentos contábeis, os dados sejam lançados em contas analíticas do plano de contas, observando a origem e o destino do valor, sendo este posicionamento, seguido por unanimidade pelos Conselheiros, na sessão plenária de julgamento das contas anuais de gestão de 2012.

Segundo o MPC, a conversão da irregularidade em recomendação não se mostrou medida acertada, posto que a falha apontada pode trazer prejuízos à gestão, assim como inviabilizar o controle efetivo de dinheiros, bens e valores, devendo o gestor ser penalizado com aplicação de multa.

Nas contrarrazões do recurso, o ex-gestor alegou ter contabilizado adequadamente, tanto a receita do FPM quanto da CIDE, podendo ter ocorrido erro de vinculação entre o sistema interno da Prefeitura e o APLIC, tanto que anexou cópias do Diário da Receita Orçamentária, demonstrando o correto lançamento das receitas de transferências do FPM e da CIDE.

A equipe técnica discorda dos argumentos apresentados pelo Ministério Público de Contas, sugerindo a manutenção da conversão da irregularidade em recomendação, nos moldes do Acórdão recorrido.

Após cuidadosa análise, não vejo razões para acolher a manifestação do MPC, uma vez que o erro de registro contábil foi esclarecido pelo próprio gestor, tendo inclusive, apresentado o correto lançamento das receitas de transferência do FPM.

Quanto à irregularidade 6 (IB. 02), referente ao desvio de finalidade no Convênio 45/2012, celebrado entre a Prefeitura e o Centro de Tradições Gaúchas Porteira da Saudade, a fim de promover provas de laços no 6º Rodeio Crioulo no Distrito de Boa Esperança, o Ministério Público de Contas pretende a modificação da decisão plenária, para que tal falha seja mantida, uma vez que a despesa não atende o interesse público legítimo. Sustenta, ainda, ser ilegal a previsão de repasse de recursos públicos como prêmio e incentivo.

Por sua vez, o ex-gestor argumentou que os recursos públicos foram devidamente utilizados para subsidiar despesa legítima, visto que o evento cultural – 6º Rodeio Crioulo no Distrito de Boa Esperança –, atendeu às exigências de caráter público de interesse social, fomentando a cultura da colônia gaúcha local. Acrescenta, ainda, que ao ser cientificada da realização de tal evento, a própria Câmara Municipal mostrou-se de acordo, ratificando o atendimento do interesse público.

Com base nisso, compartilho do mesmo entendimento do Relator do Acórdão recorrido, posto que a citada despesa atendeu ao interesse público legítimo, por se tratar

de atividade de fomento à cultura local, encontrando-se ajustada, inclusive, ao teor da Resolução de Consulta 36/2011, inexistindo, **portanto, razões para alterar a decisão plenária quanto à irregularidade ora tratada.**

Com relação às irregularidades 2 (GB 13) e 3 (GB 06), que tratam, respectivamente, de ausência de pesquisa prévia de preço e ocorrência de sobrepreço em procedimentos licitatórios, anoto inicialmente, que as citadas ocorrências foram convertidas em recomendações pelo Relator do Acórdão recorrido, conforme se extrai de trecho de seu voto:

“(...) Em face da ausência dos documentos ter sido o procedimento justificado, acolho os argumentos do gestor. Ocorre que, não havendo demonstração de diferença de valores, entre o valor pago e o valor praticado no mercado, não há como afirmar que houve efetivamente a diferença. Entendo que, para certos produtos nem sempre ha uma política de reajuste de preços, podendo haver variação de um dia para outro, pois não há norma específica de tabelamento de preços. Diante do exposto, transformo a irregularidade em recomendação (...)”.

Irresignado com tal posicionamento, o Ministério Público de Contas trouxe os seguintes argumentos em suas razões recursais:

“(...) não há que se desconsiderar a ocorrência da irregularidade, nem tampouco proceder sua transformação em recomendação, deixando de contabilizá-la no julgamento final das contas anuais.

O Fato é que, diante das dissonâncias na aquisição de bens e serviços por meio do procedimento licitatório, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso deve aplicar sanção, para cada uma das irregularidades, ante a natureza pedagógica da medida”.

A equipe técnica entende que as irregularidades descritas acima não devem ser restabelecidas como solicita o MPC, devido à ausência de fundamentos suficientes para revisão dos termos do Acórdão, devendo este ponto, permanecer inalterado.

Em sede de contrarrazões, o ex-gestor alegou que os contratos oriundos de Pregão Presencial, apresentaram valores de referência, os quais foram definidos pela Secretaria demandante dos objetos licitados. Além disso, esclarece que as cotações realizadas para formar os valores de referência, só não foram anexadas ao processo licitatório, por não haver exigência legal (art. 7º, II, da Lei 8.666/93, art. 3º, III da Lei 10.520/2002, e art. 8, IV, do Decreto 3.555/2000).

Observo que o rol de documentos estabelecidos como obrigatórios para a composição do edital, descritos no art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/93¹, não contempla expressamente a pesquisa de preços e a memória de cálculo do orçamento estimado.

Já com relação à suposta ocorrência de sobrepreço em procedimentos licitatórios, o ex-gestor alegou não ter ocorrido tal falha, uma vez que as diferenças entre os valores de referência utilizados nas licitações e aqueles apontados pela equipe técnica foram ínfimas.

Desta forma, não merecem prosperar os argumentos do MPC, devendo permanecer inalterados os posicionamentos do Conselheiro Relator do Acórdão recorrido, quanto às citadas irregularidades.

A irregularidade 9 (JB 01) trata de realização de despesas consideradas irregulares, ilegais, ilegítimas e lesivas ao patrimônio público no montante de R\$ 94.837,66, consistentes em juros e multas decorrentes de encargos do INSS (9.1 - R\$ 69.378,01); Aquisição de coroas de flores com desvio de finalidade (9.2 - R\$ 300,00) e (9.8 - R\$ 2.896,00); Juros e multas decorrentes de atrasos nos pagamentos de faturas de energia elétrica (9.4 - R\$ 18.636,77) e telefônica (9.5 - R\$ 906,22); Pagamentos de

1 "Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II – orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.”

despesas indevidas (9.7 - R\$ 1.151,66); e Aquisição de materiais de consumo (9.9 - R\$ 251,00).

O MPC, nas suas razões recursais, questionou parcialmente a falha descrita no subitem 9.7, considerando lícita a aquisição de erva mate para chimarrão, divergindo por outro lado, quanto àquelas dos subitens 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.8, 9.9, sob o argumento de que tratam de despesas ilegais, ilegítimas e lesivas ao patrimônio público, devendo, portanto, ser determinado ao ex-gestor a restituição ao erário no montante de R\$ 93.101,75 e aplicada multa proporcional nos termos do artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007 e o artigo 5º, inciso I, da Resolução Normativa 17/2010, ambos deste Tribunal.

Por sua vez, o ex-gestor alegou, novamente, que devido às frustrações de receitas decorrentes do não repasse ao Município por parte do Estado e da União, a capacidade de quitação tempestiva das obrigações da prefeitura ficou prejudicada, fatos estes, alheios à sua vontade.

A equipe técnica desta relatoria, discordou do MPC, sob o argumento de que o descumprimento dos repasses pelo Estado e pela União ao município de Sorriso, de fato, prejudicou o fluxo de caixa e inviabilizou o pagamento tempestivo das despesas ordinárias descritas no item 9 e seus subitens.

Após minuciosa análise, concordo com a SECEX desta Relatoria, de que não assiste razão ao MPC quanto à pretensão de alteração do Acórdão recorrido, no sentido de determinar ao ex-gestor da Prefeitura de Sorriso, restituir ao erário a quantia de R\$ 88.921,00, ante a realização de despesas consideradas irregulares, ilegais, ilegítimas e lesivas ao patrimônio público, consistentes no pagamento de juros e multas decorrentes de atraso no recolhimento de encargos do INSS (9.1 - R\$ 69.378,01); Juros e multas decorrentes de atrasos nos pagamentos de faturas de energia elétrica (9.4 - R\$ 18.636,77) e telefônica (9.5 - R\$ 906,22).

Entendo como justo e adequado o posicionamento do Conselheiro Relator, que ao afastar a restituição ao erário do montante de R\$ 88.921,00, ponderou a difícil situação financeira vivenciada pelo Município no exercício de 2012, tecendo sobre isso, os seguintes argumentos:

“(…) Embora seja esse o entendimento deste e. Tribunal, neste caso constato diante dos documentos juntados às fls. 1.578/1.635-TCE, que o gestor adotou diversas medidas junto às esferas Federal e Estadual em busca dos pagamentos/repasses em atrasos por parte dos referidos entes. Constatado diante dos documentos juntados às fls. 1.578/1.635-TCE, que o gestor adotou diversas medidas junto às esferas Federal e Estadual em busca dos pagamentos/repasses em atrasos por parte dos referidos entes. Constatado-se ainda nos autos que o gestor mediante o Decreto Municipal nº 066/2012 (fls. 1.621/1.623-TCE), adotou diversas medidas de contenção de despesas no âmbito municipal, cuja finalidade era a redução de gastos e da manutenção do equilíbrio das contas públicas, dentre as diversas medidas destaque:

Artigo 1º. Que todos os órgãos da Administração Direta e Indireta desta municipalidade, a partir desta data devam passar a fazer contenção extraordinária de despesas:

Artigo 2º. Ficam suspensas, a partir da edição deste decreto, todas e quaisquer aquisições e contratações de produtos e serviços que não sejam essenciais para a administração pública, exceto as que comprometem o funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;

Artigo 6º. Fica proibida no âmbito da Administração Direta, Indireta e Autarquia Fundacional a contratação de pessoal, exceto a título de substituição, nas áreas de Educação, Saúde, Limpeza Urbana, desde que justificada a efetiva necessidade do serviço e submetida à prévia e expressa autorização do Prefeito Municipal.

Pelo exposto, considero plausíveis as justificativas e documentos apresentados e excepcionalmente no caso em exame, por estar devidamente comprovado nos autos que os atrasos não ocorreram unicamente por culpa do gestor, dispensei a restituição dos valores e transformo a irregularidade em recomendação por entender ser medida de justiça (…)

Da leitura que se faz do trecho do voto condutor do Acórdão recorrido, é possível constatar a ocorrência de ato capaz de **excepcionar a aplicabilidade**, em casos como o ora analisado, da incidência do prejulgado deste Tribunal materializado na Resolução de Consulta 69/2011, consistente na imposição de determinação de restituição ao erário àquele que der causa ao pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, decorrentes do descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou

administrativas, respondendo solidariamente o gestor (ordenador) que não adotar medidas de apuração de responsabilidades e regresso ao erário.

Não há dúvidas de que este Tribunal ao consolidar tal entendimento, buscou resguardar o erário, da gestão negligente ou mesmo criminosa, de certos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e recursos públicos.

Contudo, em se deparando com fatos relativos à despesas consideradas ilegais, ilegítimas e lesivas ao patrimônio público, consistentes no pagamento de juros, multas e correção monetária, por atraso no cumprimento de obrigações ordinárias da Administração Pública, penso que o julgador não deve aplicar a prescrição da Resolução de Consulta 69/2011, sem antes proceder à análise da existência ou não do nexo de causalidade entre a conduta omissiva ou comissiva do gestor e o resultado danoso – encargos financeiros adicionais e desnecessários que oneram irregular e impropriamente o erário -, bem como a apuração da culpa em sentido amplo (dolo, negligência, imprudência e imperícia), para fins de fixação de responsabilização e o quantum a ser indenizado aos cofres públicos.

Ora, ao analisar os argumentos e documentos apresentados pelo ex-gestor, Sr. Clomir Bedin, tanto na fase instrutória das contas anuais de gestão de 2012, quanto no Recurso Ordinário em questão, **pode verificar que aquele não agiu dolosamente, ou, de maneira negligente, imprudente ou imperita, ao deixar de adimplir tempestivamente com as obrigações ordinárias da Administração Municipal**, cujas causas decorreram da escassez de recursos por dificuldades financeiras enfrentadas pela municipalidade, a qual, friso, **foi inequivocamente comprovada**, tendo a autoridade política, à época, buscado minimizar os reflexos desta problemática com a edição do Decreto Municipal 066/2012 (fls. 1.621/1.623-TCE), voltado à contenção de despesas e manutenção do equilíbrio das contas públicas, por meio de diversas medidas, a exemplo **da suspensão de aquisições e contratações de produtos e serviços que não fossem essenciais para a administração pública.**

Acentuo, também, que o ex-gestor agiu compelido por fato alheio a sua vontade, estando diante do que o Supremo Tribunal Federal à luz da doutrina constitucionalista de Robert Alexy², e de Guido Calabresi e Philip Bobbit³, vem denominando “escolhas trágicas”⁴, visto que só deixou de efetuar o pagamento tempestivo das faturas de energia elétrica e telefônica, e encargos previdenciários, **a fim de não prejudicar a satisfação de outros compromissos mais relevantes**, a exemplo do pagamento dos servidores públicos e a garantia da prestação de direitos fundamentais relativos à saúde e educação.

Anoto, por fim, que a Súmula 01/2013, deste Tribunal, aprovada por unanimidade na Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno em 13/12/2013, consolidou definitivamente o entendimento entre os Conselheiros sobre a imposição de determinação de restituição ao erário àquele que deu causa ao pagamento de juros e/ou multas, decorrentes do cumprimento intempestivo de obrigações administrativas, tributárias e contratuais.

Digo isso, porque até a sobrevinda da Súmula 01/2013, não havia um entendimento unânime dos Conselheiros, tanto no Pleno, quanto nas Câmaras, acerca da aplicabilidade do teor da Resolução de Consulta 69/2011, decidindo, ora pela determinação à autoridade política para que restituísse ao erário, **mediante recursos próprios**, valores referentes à pagamentos de juros e multas, decorrentes de atrasos no cumprimento de obrigações administrativas, contratuais e tributárias; ora, no sentido de que o gestor deveria instaurar procedimento administrativo disciplinar e/ou tomada de contas especial para apurar responsabilidades quanto aos citados encargos financeiros adicionais e desnecessários, que oneraram de maneira irregular e impropriamente os cofres públicos⁵.

2 ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

3 Guido Calabresi e Philip Bobbit. Tragic Choices – The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. Norton, New York, 1978.

4 Extraído do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, no STA 175-AgR/CE: “Essa relação dilemática, que se instaura na presente causa, conduz os Juízes deste Supremo Tribunal a preferir decisão que se projeta no contexto das denominadas “escolhas trágicas” (GUIDO CALABRESI e PHILIP BOBBITT, “Tragic Choices”, 1978, W. W. Norton & Company), que nada mais exprimem senão o estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e prestações de saúde em favor das pessoas, de um lado, e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, sempre tão dramaticamente escassos, de outro”.

5 Acórdão 210/2014-SC; Acórdão 5540/2012-TP; Acórdão 493/2012-TP/ Acórdão 214/2013-PC

Desse modo, **não acolho os argumentos do MPC para modificar o Acórdão recorrido com relação às irregularidades 9.1, 9.4 e 9.5.**

Por outro lado, a exceção da despesa constante do subitem 9.7, relativa à aquisição de erva mate para chimarrão, considerada como legítima pelo próprio Recorrente, entendo que os argumentos apresentados pelo Recorrido não servem para legitimar as despesas descritas nos subitens 9.2, 9.8, 9.9, e 9.7, quanto à aquisição de balas, refrigerantes, biscoitos e bombons, posto que tratam de despesas com desvio de finalidade e inoportunos diante do alegado cenário crítico da administração, sendo cabível, portanto, a determinação ao ex-gestor, para restituir com recursos próprios, o valor de R\$ 4.180,75, bem como, aplicar-lhe multa proporcional de 7,6 UPFs/MT, com base no artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007 e artigo 5º, I, da Resolução Normativa 17/2010, ambas deste Tribunal.

Além de determinar a restituição de valores ao erário, a imposição de multa por conta das falhas descritas nos subitens acima, faz-se justa e adequada, em razão do desvio de finalidade e pela consideração de que se trata de aquisição de mercadorias de maneira intencional.

Por fim, não reconheço pertinência no encaminhamento ao Ministério Público Estadual, de cópia dos autos do processo relativo às contas anuais de gestão da Prefeitura de Sorriso, exercício de 2012, uma vez que inexistem indícios ou suspeitas de cometimento de crime por parte do gestor ou de qualquer outro responsável da citada Administração Municipal.

Sendo assim, concluo não haver razões fático-jurídicas para alterar o mérito das contas anuais de gestão da Prefeitura de Sorriso, referente ao exercício de 2012, pois constata-se de forma inequívoca no voto condutor do Acórdão 5540/2013, que praticamente a totalidade das irregularidades mantidas pelo Conselheiro Relator foram consideradas formais, originadas de falhas técnicas de gestão, não intencionais,

desprovidas de má-fé ou de vontade deliberada dos responsáveis de causarem prejuízos ao erário para se beneficiarem, motivos estes que, a meu juízo, são perfeitamente válidos ao embasamento da aprovação das contas de gestão.

VOTO

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de conhecer o Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas, e no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, apenas para alterar o Acórdão 5540/2013, quanto às irregularidades dos subitens 9.2, 9.7, 9.8 e 9.9, para que o ex-Prefeito, Sr. Clomir Bedin, proceda, com recursos próprios, à restituição ao erário do montante de R\$ 4.180,75, referente à realização de despesas com desvio de finalidade, devendo o total apurado ser corrigido pelo INPC até a data de quitação, considerando a data base de dezembro/2012.

Voto ainda, pela aplicação de multa proporcional de 7,6 UPFs/MT, nos termos do artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007 e artigo 5º, I, da Resolução Normativa 17/2010, ambas deste Tribunal.

VOTO, por fim, pela manutenção dos demais termos do Acórdão 5540/2013-TP.

É COMO VOTO.

Cuiabá/MT, 18 de setembro de 2015.

(assinatura digital)
Conselheiro VALTER ALBANO DA SILVA
RELATOR