

<b>PROCESSO N.</b>	:13.850-9/2011
<b>PRINCIPAL</b>	:CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA MARINGÁ
<b>ASSUNTO</b>	:RECURSO ORDINÁRIO em face do Acórdão 271/2012 (Contas Anuais de Gestão de 2011)
<b>RECORRENTE</b>	:JEFERSON RODRIGO COZER (Gestor)
<b>RELATOR</b>	:CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

### **RAZÕES DO VOTO**

De início, em sede de segundo juízo de admissibilidade, comungo com a decisão singular de conhecimento deste Recurso Ordinário, proferida às fls. 428/429 pelo Excelentíssimo Conselheiro Presidente, ante o preenchimento dos requisitos recursais, formais e materiais, de admissibilidade.

Passo, então, à análise de mérito, em atenção aos princípios recursais da dialeticidade e da devolutividade.

Em sua peça exordial, o Sr. Jeferson Rodrigo Cozer, Presidente da Câmara Municipal de Nova Maringá, por intermédio de procurador regularmente constituído, requer a reforma do Acórdão n. 271/2012, que julgou suas contas anuais de 2011 e a Representação de Natureza Interna (processo em anexo), a fim de excluir as multas de 22 UPF's/MT e 11 UPF's/MT e as restituições de 85,90 UPF's/MT e 15,86 UPF's/MT .

Como causa de pedir, o recorrente propugna pela reapreciação de algumas irregularidades, apontadas nos autos das contas anuais e da Representação Interna, as quais a seguir abordo individualmente a fim de evitar eventual obscuridade, omissão ou contradição em meu voto ou na decisão.

**a) Não designação de servidor para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos; descumprimento do prazo de envio de informes de janeiro de 2011 do Sistema APLIC; e não implantação de rotinas internas e procedimentos de controle interno de seis sistemas administrativos:**

Essas irregularidades foram apontadas nas contas anuais, ocasionando a multa de 22 UPF/MT que o recorrente pretende, neste recurso, excluir pelos seguintes motivos, em síntese:

1. O artigo 67 da Lei 8.666/93 estabelece que a execução dos contratos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, sem mencionar “fiscal de contrato”, como apontado no relatório de auditoria. A Câmara possui um número muito restrito de contratos e que o fato de não ter um fiscal nomeado não significa que tais atos deixaram de ser fiscalizados, pois, nenhuma despesa foi paga sem antes o servidor atestar a sua liquidação, mas que irá providenciar a nomeação de um responsável.

2. O atraso no envio do informe de janeiro do APLIC foi um ato isolado que se deu por questões de ordem técnica e que não mais se repetiu no decorrer do exercício.

3. Não houve implementação das normas de controle interno em virtude do Município não possuir um servidor efetivo para ocupar o cargo encarregado desse mister, porém, ao assumir a nova Controladora, todas as normativas pendentes foram editadas.

Ao analisar essas razões recursais, a equipe técnica concluiu que o recorrente não apresentou fatos novos que pudessem sanar as irregularidades e que eventuais medidas corretivas foram intempestivas, sem surtir efeito nas contas de 2011.

Igualmente, o douto *Parquet* de Contas não acolheu as assertivas do recorrente, fundamentando que não há argumentos suficientes e fatos novos que possibilitassem qualquer reparo na r. decisão.

Com efeito, analisando a fundamentação fática e jurídica veiculada, estou convicto de que com acerto pronunciaram a equipe técnica e o douto representante do Ministério Público de Contas no sentido de dar improvidimento ao Recurso Ordinário na medida em que as razões recursais são as mesmas veiculadas anteriormente, em sede de apresentação de defesa das contas.

Inclusive, a peça recursal não está instruída com documentos, demonstrando que não há fatos ou atos novos e supervenientes ao julgamento de suas contas que pudessem modificar a decisão colegiada atacada.

Ainda que se utilize da mesma documentação apresentada pelo gestor por ocasião da defesa inicial, evidencio que há documentos que comprovam as medidas corretivas, mas todas adotadas em 2012 e não em 2011, exercício esse a que se restringe a decisão atacada.

Exemplificando, consta, às fls. 325, ato administrativo de nomeação de servidor para acompanhar todos os contratos firmados no exercício de 2012 (Portaria n. 008 de 17/07/2012), e às fls. 331/342, atos normativos que instituíram procedimentos de controle interno de alguns sistemas administrativos, porém todos editados também em 2012.

Além disso, em suas razões recursais, o próprio recorrente reconhece o cometimento das falhas acima, limitando-se a dizer que elas foram sanadas nos exercícios seguintes.

Diante disso, acompanhando a equipe técnica e o *Parquet* de Contas, não acolho as razões recursais e mantenho a multa de 22 UPF's/MT cominada na decisão recorrida.

#### **b) Realização de despesas irregulares e ilegítimas com alimentação:**

O recorrente alega que o próprio Tribunal, por meio de consulta (Proc. n. 18.825-5/2009), considera legítimas despesas com *coffee break* ou lanches para atender atividades institucionais, motivo pelo qual requer a reconsideração da restituição de 85,90 UPF's/MT a ele imposta pela realização de despesas dessa natureza em sessões legislativas.

Relata, ainda, que a despesa total do exercício perfaz R\$ 3.041,18, equivalente a R\$ 253,43 por mês, representando uma atuação econômica do gestor, sem lesividade ao erário e sem constituir gasto excessivo ou aquisição de produtos alimentícios de luxo, de acordo com as notas fiscais apresentadas na defesa.

Discordando das justificativas do recorrente, a equipe técnica concluiu que ele não apresentou nenhum instrumento legal que o autorize a custear lanches uma vez que tal despesa não está inserida no orçamento do legislativo, entendimento esse acompanhado pelo *Parquet* de Contas.

Em que pese a conclusão técnica e o entendimento do nobre Procurador de Contas, possuo entendimento divergente na medida em que, primeiro, a equipe de auditoria, responsável pela análise das contas, tachou como imprópria tal despesa em decorrência do Município de Nova Maringá ser uma cidade pequena com 6.590 habitantes e a maioria da população ou servidores morarem próximo à sede da Câmara, o que dispensaria o fornecimento de refeições. Assim, eventual ausência de previsão de tal despesa

no orçamento legislativo não foi abordado, ou ainda, não foi causa da imputação dessa irregularidade.

Em que pese a proximidade de localização das residências dos servidores à sede daquele Legislativo, tal como alegado, entendo que não há como caracterizar os gastos com refeições como imprópria ou ilegítima, caso contrário inexistiria rubrica própria no SIAFI para contabilizá-la.

Nesse sentido, é o entendimento deste Tribunal proferido na seguinte consulta, citada inclusive pelo próprio recorrente, *in verbis*:

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 13/2010**

***Ementa:*** CÂMARA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA. CONSULTA. DESPESA. COFFEE BREAKS OU LANCHE. PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. EXISTINDO DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA, A DESPESA COM O FORNECIMENTO DE COFFEE BREAKS OU LANCHE É LEGÍTIMA PARA ATENDER A EVENTOS RELACIONADOS ÀS ATIVIDADES INSTITUCIONAIS REALIZADAS PELO PODER LEGISLATIVO, DEVENDO SER OBSERVADOS OS DISPOSITIVOS PREVISTOS NOS ARTS. 29-A, 37 E 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NAS LEIS FEDERAIS Nº 8.666/93 E Nº 4.320/64.

Transcrevo, ainda, decisão do Tribunal de Contas da União que desconsidera tais despesas ilegítimas ou impróprias:

*Decisão 355/1991*

*(...)*

***4. Cumpre observar que ainda não se firmou entendimento jurisprudencial específico quanto à configuração de tais eventos comemorativos dos órgãos ou entidades públicas como contrários ao princípio constitucional da moralidade administrativa.***

***5. Pelo que se depreende dos precedentes colacionados pela IRCE, verifica-se que este Tribunal tem recomendado evitar-se a realização de despesas com solenidades ou outros eventos congêneres, ante a escassez de recursos públicos, sem, no entanto, julgar ilegal esse tipo de gasto.***

*6. (...)*

***7. Aliás, não fosse admissível, dentro da parcimônia recomendável pela situação do erário, esse tipo de despesa***

***inexistiria rubrica própria no SIAFI para contabilizá-la, como se aponta no registro de fls. 5.***

Segundo, a despesa questionada de R\$ 3.041,18 não se mostrou exorbitante, nem desarrazoável uma vez que não se referiu a apenas uma aquisição, mas várias no decorrer do exercício para o atendimento de sessões legislativas, sem ferir, portanto, o princípio da razoabilidade ou economicidade.

Por essa razão, divergindo do *Parquet* de Contas e da equipe técnica, considero razoáveis as justificativas do recorrente, motivo pelo qual opino pela exclusão da restituição de 85,90 UPF's/MT. É claro que, ante a escassez dos recursos públicos, a Administração Pública deve se abster de realizar tais despesas. Contudo, deixo de consignar tais recomendações uma vez que o Acórdão atacado assim o advertiu.

### **c) Ausência de pesquisa de preços nos procedimentos licitatórios:**

Essa impropriedade foi apontada nos autos da Representação de Natureza Interna (processo em apenso), também julgada pela decisão recorrida, com imputação de multa de 11 UPF's/MT.

Em sede de recurso, o gestor vem aos autos argumentar que, na referida Representação, foram juntados documentos comprobatórios da realização de consulta de preços, tanto que nem foi objeto de questionamento nas contas.

Analisando as justificativas do recorrente, a equipe de auditoria assim concluiu, *ipsis literis* (fls. 433): “*não há necessidade de recorrer pois a mesma trata de irregularidade detectada no processo de Representação de Natureza Interna convertida em recomendação*”.

Creio que a equipe técnica não se atentou ao fato de que o decisão atacada julgou tanto as contas anuais do recorrente, exercício de 2011, como também tal Representação, cominando, inclusive, multa de 11 UPF/MT pela irregularidade ora sob análise.

Em que pese essa conclusão técnica, ao proceder à análise dos documentos e justificativas apresentadas na defesa nos autos da Representação (fls. 118/298), evidencio que, nos procedimentos dos Convites ns. 01 e 02/11, não houve pesquisa de preços, há somente a Solicitação de

Despesa, com estimativa para a reserva da dotação orçamentária a licitar, documento esse que não comprova a existência de cotação prévia de preços.

A pesquisa de preços é um ato administrativo da fase interna da licitação de suma importância, pois norteia a Administração na comparação dos futuros preços ofertados pelos licitantes, a luz dos princípios da razoabilidade e economicidade, e a direciona na escolha da modalidade de licitação.

Nesse sentido, ante a inexistência de fatos ou documentos novos que pudessem alterar o julgamento anterior, ou seja, que comprovassem a existência de pesquisa de preços nos procedimentos licitatórios elencados na Representação Interna (autos em apenso), nego provimento ao Recurso neste aspecto e mantenho a correspondente multa de 11 UPF's/MT.

#### **d) Realização de despesas consideradas irregulares e ilegítimas:**

Essas despesas perfazem o valor de R\$ 552,36, gastos com alimentação e hospedagem, em substituição ao instituto de diárias, sem indicação do indivíduo beneficiado e sem prestação de contas, consoante apontado nos autos da Representação de Natureza Interna, sobre a qual o Acórdão cominou restituição de 15,86 UPF's/MT.

Pois bem, o recorrente veicula as mesmas razões expostas no item anterior no sentido de que tais despesas foram justificadas no processo em apenso e que elas ocorreram em razão de viagens de membros do Legislativo a Cuiabá durante o recesso parlamentar, ocasião em que os servidores estavam de férias e, portanto, impossibilitados de realizar o procedimento administrativo de concessão das diárias.

A equipe de auditoria não acatou as justificativas do recorrente ante a não juntada, neste recurso, de documentos comprobatórios, conclusão essa que acompanho. Acrescento, ainda, que na defesa apresentada na Representação Interna, não há documentos capazes de ilidir tal apontamento.

Assim sendo, não se pode considerar regular ou legítima despesa com alimentação e hospedagem sem identificação do servidor beneficiado e sem prestação de contas, por meio do qual se poderia aferir a aplicação dentro da finalidade de sua concessão e o atendimento ao interesse público.

Nesse sentido, as razões do recorrente não têm o condão de modificar o julgamento anterior quanto a essa impropriedade, razão pela qual mantenho a restituição de 15,86 UPF's/MT.

No tocante à sugestão do *Parquet* de Contas de aplicação de multa de 50 UPF's/MT pelo caráter protelatório do Recurso Ordinário, não acolho tal penalização uma vez que não vislumbro a finalidade protelatória deste Recurso, mas sim apenas o exercício, pelo recorrente, do direito de petição consagrado também em processos administrativos, incluindo fase recursal, e a materialização do contraditório e ampla defesa (art. 5º, XXXIV, a, LV, da CR e Lei 9.784/99).

Nesse sentido, merece transcrição as lições do renomado doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

*“O texto deixa claro que o princípio da ampla defesa não estará completo se não se garantir ao interessado o direito de interposição de recursos. Com efeito, hipóteses de arbitrariedades e condutas abusivas por parte de maus administradores devem ser corrigidas pelos agentes superiores, e para que o interessado leve sua pretensão a estes certamente se socorrerá do instituto recursal. Cercear o recurso, portanto, é desnaturar indevidamente o fundamento pertinente ao próprio direito de defesa...*

*Também é fundamento dos recursos administrativos o direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, “a”, da CF. Quando o examinamos neste mesmo capítulo, destacamos ser o direito de petição um dos meios de controle administrativo. Aqui é propícia a extensão do sentido em ordem a ser esse direito considerado como fundamento dos recursos, porque os recursos não são senão um meio de postulação formulado normalmente a um órgão administrativo superior. Ora, a noção que encerra o direito de petição é ampla e logicamente abrange também os pedidos revisionais, como são os recursos administrativos. Podemos, assim, concluir que os recursos são uma forma de exercer o direito de petição, não podendo os indivíduos, em consequência, encontrar óbices para sua interposição.<sup>1</sup>*

Além disso, a jurisprudência deste Tribunal colacionada pelo Procurador de Contas em seu parecer refere-se aos Embargos de Declaração

<sup>1</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 21 ed. ver. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009. p. 905.

opostos em face de decisão que negou provimento ao Recurso Ordinário (Proc. n. 45942/2008, Acórdão n. 236/2010), situação esta distinta dos presentes autos.

Posto isso, de acordo com a fundamentação retro que integra as razões desse voto, acompanhando em parte o parecer ministerial, **VOTO** pelo **conhecimento** e **procedência parcial** do presente Recurso Ordinário a fim de reformar o Acórdão n. 271/2012 para excluir apenas a restituição de 85,90 UPF's/MT, relativa às despesas irregulares e ilegítimas com alimentação, mantendo os demais termos da decisão atacada.

### VOTO

Posto isso, **acolho em parte** o Parecer Ministerial n. 65/2013 de lavra do Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Junior, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** deste Recurso Ordinário interposto pelo Presidente da Câmara Municipal de Nova Maringá do exercício de 2011, Sr. Jeferson Rodrigo Cozer, em face do Acórdão n. 271/2012 a fim de reformá-lo para excluir a restituição de 85,90 UPF's/MT, relativa às despesas irregulares e ilegítimas com alimentação, mantendo os demais termos da decisão atacada.

É o voto.

Tribunal de Contas, março de 2013.

**CONSELHEIRO DOMINGOS NETO**  
**RELATOR**