



PROCESSO Nº	1.628-4/2014
INTERESSADO	PREFEITURA MUNICIPAL DE RESERVA DO CABAÇAL
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS ANUAIS DO ANO DE 2014
RECORRENTES	JAIRO MANFROI LÁZARO MOISÉS DE SOUZA
ADVOGADOS	ANGÉLICA LUCI SCHULLER (OAB/MT nº 16.791) NATACHA GABRIELLE DIAS DE CARVALHO (OAB/MT nº 16.295) JEANA VALÉRIA MENDES ALVES (OAB/MT nº 20.246)
RELATOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

2	DAS RAZÕES DO VOTO	2
2.1	DA REFORMA DO ACÓRDÃO Nº 283/2015 ARGUIDA NO RECURSO	2
2.1.1	Da reforma arguida pelo recorrente Sr. Lázaro Moisés de Souza	2
2.1.1.1	Análise do relator	3
2.2.1	Da reforma arguida pela recorrente Sr. Jairo Manfroi	11
2.2.1.1	Análise do relator	11
3	NEXO DE CAUSALIDADE	32
4	CONCLUSÃO	33
5	DISPOSITIVO DO VOTO	33



PROCESSO Nº	1.628-4/2014
INTERESSADO	PREFEITURA MUNICIPAL DE RESERVA DO CABAÇAL
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS ANUAIS DO ANO DE 2014
RECORRENTES	JAIRO MANFROI LÁZARO MOISÉS DE SOUZA
ADVOGADOS	ANGÉLICA LUCI SCHULLER (OAB/MT nº 16.791) NATACHA GABRIELLE DIAS DE CARVALHO (OAB/MT nº 16.295) JEANA VALÉRIA MENDES ALVES (OAB/MT nº 20.246)
RELATOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

2. DAS RAZÕES DO VOTO

38. Inicialmente, registra-se que o Recurso Ordinário preenche os requisitos de admissibilidade necessários ao seu regular processamento, previstos no art. 270 e seguintes, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Grosso, razão pela qual submeto ao Plenário.

39. Considerando as pontuações apresentadas no Relatório, passo à análise das razões recursais.

2.1 DA REFORMA DO ACÓRDÃO Nº 283/2015 -PC ARGUIDA NO RECURSO

2.1.1 Recurso interposto por Lázaro Moisés de Souza

Recorrente: Lázaro Moisés de Souza

O Acórdão determinou a restituição da quantia de R\$ 15.667,20 (quinze mil, seiscentos e sessenta e sete reais e vinte centavos), e, ainda, atribuiu aos Srs. Jairo Manfroí, ex-Prefeito, e Edson Buaski, ex-Secretário de Agricultura, a aplicação de multa de 10% sobre o dano, correspondente à quantia de R\$ 1.566,72 (um mil, quinhentos e sessenta e seis reais e setenta e dois centavos) e aplicação de multa ao **Recorrente** no valor equivalente a 11 (onze) UPFs, em razão das falhas no registro contábil das despesas;

O Recorrente pugna pelo recebimento do presente Recurso Ordinário no efeitos suspensivo e devolutivo e seu processamento na forma regimental desse Órgão.

No mérito, pleiteia pelo provimento deste Recurso, para excluir a aplicação da multa no valor equivalente a 11 (onze) UPFs, ou, alternativamente, pela redução da multa,



nos patamares da Resolução Normativa nº 17/2016.

2.1.1.1 Análise do Relator

40. Conforme relatado, cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Lázaro Moisés de Souza, em desfavor do Acórdão nº 283/2015, que julgou **regulares** as Contas de Gestão Anuais da Prefeitura Municipal de Reserva do Cabaçal, no período de gestão dos Srs. Lázaro Moisés de Souza, entre 07/03/2014 a 06/05/2014, Sr. Tarcísio Ferrari, no período de 09/12/2014 a 31/12/2014; e julgou **irregulares** as contas anuais de gestão da Prefeitura, na administração do Sr. Jairo Manfroi, nos períodos de 01/03/2014, 07/05/2014 a 08/12/2014; com imputação de multas, inúmeras determinações e imposição de restituição de valores.

41. O apelo ordinário encontra-se com os requisitos de admissibilidade devidamente preenchidos¹, conforme decisão singular proferida pelo Conselheiro Sérgio Ricardo e o recurso será submetido à análise das razões recursais.

42. Em suas razões recursais, o Recorrente busca a reforma do *decisum* quanto ao mérito do **Acórdão nº 283/2015**, articulando seus pedidos nos seguintes termos:

a) que a aplicação de multa não se mostra justa, uma vez que o Tribunal de Contas deve manter a coerência dos seus julgados em relação às suas Resoluções, devendo considerar os princípios da insignificância, proporcionalidade e o da razoabilidade;

b) que foram tomadas todas as providências cabíveis para a regularização da situação contábil do Município, uma vez que designou o servidor efetivo, Paulo Diniz da Silva, para responder pela contabilidade, até a posse do servidor aprovado em concurso público;

¹ Documento digital nº 197342/2016



c) que, após a sua posse, todas as despesas ordenadas tiveram os seus registros em estrita obediência à Lei Federal nº 4.320/1964, em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública;

d) que, em razão de todas as providências, a multa perpetrada deve ser afastada, mormente porque a penalidade aplicada se mostra desproporcional e desarrazoada à sua conduta; e

e) após a sua ampla argumentação, defendeu que a multa não merece subsistir e, caso mantida, deve ser aplicada dentro dos parâmetros fixados, devendo ser reduzida para o mínimo legal, bem como que seja adotado o fator de redução de 45% (quarenta e cinco por cento) sobre o valor da UPF/MT na data de sua quitação.

43. Em consonância com o exposto pelo *Parquet* de Contas, tem-se que as alegações do gestor, ora recorrente, merecem ser acatadas em parte, uma vez que restou caracterizada que ensejou a aplicação da multa.

44. Com efeito, inobstante tenha o recorrente alegado que não ficou inerte quanto à irregularidade apontada, uma vez que designou o servidor efetivo, o Sr. Paulo Diniz da Silva, para responder pela contabilidade até a posse do servidor aprovado em concurso público, esta justificativa está dissonante do que foi apurado pela Equipe Técnica, uma vez que ocorreu a existência de registros contábeis intempestivos, conforme as Leis nº 4.320/1964 e nº 6.404/1976. Contabilidade – Grave – CB 05.

45. A Unidade Instrutória apontou que a Sr^a. Sandra Francisca de Oliveira foi nomeada em decorrência de concurso público, facilitando a nomeação do próximo classificado para a posse, o que somente ocorreu após transcorrido mais de um mês, com a nomeação da Sr^a Joselaine Stefanello Mequias; vale dizer, a ausência de contador durante este período foi ocasionada pela inércia da gestão.

46. Também é incontestável o fato de que a Sr^a. Sandra Francisca de Oliveira



deixou o seu ofício, de contadora, pois teria de realizar registros contábeis inapropriados e em desconformidade com as legislações vigentes e os princípios inerentes. A Equipe Técnica² relatou que, diante dessa circunstância, a contadora optou por prestar depoimento relatando todas as manobras contábeis e financeiras que vinham ocorrendo no Município de Reserva do Cabaçal, para se resguardar de eventual responsabilização administrativa e criminal.

47. A Equipe Técnica verificou, então, que as notas anexadas aos autos evidenciaram a renumeração de notas de empenhos, com a finalidade de corrigir os registros intempestivos.

48. Também ficou evidenciada a intempestividade dos registros mediante o processo de aquisição de medicamentos, uma vez que as liquidações e os empenhos ocorriam no mesmo dia, em total dissonância com o que de fato ocorre, uma vez que o empenho deve ser registrado antes do contrato, reservando a dotação orçamentária para lastrear as despesas da contratação, a teor do que prescreve a STN, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, *in verbis*:

“As despesas de caráter orçamentário necessitam de recurso público para sua realização e constituem instrumento para alcançar os fins dos programas governamentais. É exemplo da despesa de natureza orçamentária e contratação de bens e serviços para realização de determinada ação, como serviços de terceiros, pois se faz necessária a emissão de empenho para suportar esse contrato.” (MCASP, 5ª Edição, fl. 76).

49. De acordo com os Auditores, a liquidação deve ocorrer por ocasião da efetiva entrega dos medicamentos, vale dizer, momento que não se confunde com o do empenho; ou seja, em total desconformidade com o que ocorria no Município de Reserva

² Documento digital nº 38905/2015



do Cabaçal.

50. Destarte, a Equipe Técnica vislumbrou as falhas dos registros contábeis, ante a intempestividade, e indícios de fraude tanto na gestão do recorrente, quanto na gestão do Sr. Jairo Manfroi.

51. Como é cediço, todo gestor, na qualidade de administrador da coisa pública, tem o dever de ser diligente com os recursos recebidos, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção ou supervisão.

52. É sabido que o Prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis, e transferindo as demais aos auxiliares e técnicos da Prefeitura; entretanto, todas as atividades do Executivo estão sob sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua atuação direta, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.

53. Nesse sentido, o titular do órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa *in eligendo* e acompanhar, mesmo que de forma geral, o desempenho de seus subordinados, sob pena de responder por culpa *in vigilando*.

54. Nos autos restou evidenciada a negligência quanto ao acompanhamento dos registros contábeis, tendo todos sido apresentados com atraso, o que culminou nas irregularidades apontadas.

55. A prestação de registro contábil tardio não supre a falta grave correspondente à omissão no dever de prestar contas, que é causa relevante e suficiente para motivar a sanção atribuída. Entender diferente seria condenar à completa inutilidade os comandos constitucionais e legais que impõem o aludido dever a todos que manuseiam bens públicos (CF/1988, art. 70, parágrafo único c/c Decreto-lei 200/1967, art. 93).



56. É o que aponta a jurisprudência do TCU, vejamos:

“A apresentação extemporânea da prestação de contas, sem atenuantes que justifiquem o atraso, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com a aplicação de multa. (Acórdão 855/2015-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo)”

“A intempestividade do gestor na apresentação das contas é considerada omissão. A comprovação tardia da aplicação dos recursos pode afastar o débito, mas não a irregularidade da omissão não justificada. Na citação de gestor omissor deve-se informar da necessidade de justificar o descumprimento do prazo de prestação de contas. (Acórdão 1792/2009 – Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti.”

57. Cumpre registrar, outrossim, que o Recorrente não apresentou argumentos que desconstituíssem a penalidade que lhe foi aplicada; apenas imputou ao outro gestor, Sr. Jairo Manfroi, a responsabilidade pela ausência do devido cumprimento do envio dos registros no prazo assinalado. No entanto, tal justificativa não afasta sua responsabilidade em zelar pela fiscalização e pela correta execução das suas atividades.

58. A decisão ora recorrida acertadamente caracterizou a irregularidade em relação ao recorrente, tendo em vista que a intempestividade dos registros contábeis ocorreu no mesmo período em que este esteve à frente da gestão do Município, bem como pelo indício das fraudes verificadas pela Equipe Técnica, não havendo, portanto, como furtar-se da sua responsabilização.

59. Tanto na fase inicial, como agora, em grau recursal, o recorrente não trouxe nenhum elemento probatório para sustentar suas alegações. Desta feita, não vejo como afastar a multa perpetrada ao recorrente, em razão dos fatos supracitados, mas tão somente proceder à reanálise do *quantum*, a fim de atender aos princípios da



proporcionalidade e razoabilidade.

2.1.1.2 Do redimensionamento do valor da multa

60. O pedido de exclusão da multa não foi acolhido, pelos fundamentos alhures elencados; portanto, passo à análise do pedido de redução.

61. O recorrente pediu, alternativamente, a redução da multa, fundada no fato de que deve se atentar aos critérios para sua atribuição, bem como ante a superveniência da Resolução Normativa nº 17/2016, que alterou os parâmetros de fixação.

62. Entendo que a irresignação do recorrente, neste particular, merece guarida.

63. Com o advento da Resolução Normativa nº 17/2016, publicada no Diário Oficial de Contas, em 22/06/2016, foi estabelecida nova gradação de valores para a imputação de multas impostas por esta Corte. Vejamos:

“Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir:

I – Irregularidades gravíssimas:

a) constatação: 11 a 20 UPFs/MT;

b) reincidência: 16 a 25 UPFs/MT.

II – Irregularidades graves:

a) constatação: 6 a 10 UPFs/MT;

b) reincidência: 10 a 15 UPFs-MT.

III – Irregularidades moderadas:

a) constatação: 3 a 5 UPFs/MT;

b) reincidência: 5 a 10 UPFs-MT. “



64. Necessário ressaltar que a gradação para a multa na regra vigente antes da alteração regimental mencionada para as irregularidades graves, como é o caso, se situava na faixa entre 11 (onze) a 20 (vinte) UPFs, sendo que a multa aplicada, à época, no valor equivalente a 11 (onze) UPFs, representou a fixação mínima de imputação.

65. Desta feita, por questão de coerência, opto por reduzir a multa para os patamares vigentes mantendo a mesma proporção da multa aplicada, cujo valor será equivalente ao patamar anteriormente fixado, ou seja, no mínimo, nos termos do inciso – II do artigo 3º da Resolução nº 17/2016 e que resulta no valor equivalente 6 (seis) UPFs.

66. Trata-se da aplicação do Princípio da Retroatividade da Norma Mais Benéfica, utilizado no Direito Penal e alçado à categoria de princípio também do Direito Administrativo Sancionatório, eis que, as reprimendas pecuniárias foram fixadas em patamares mais baixos, razão pela qual sua aplicação ***deve ser realizada de maneira retroativa, na medida em que se trata, inclusive, de matéria de ordem pública, nos termos do que dispõe a nossa Carta Federativa, em seu Art. 5º, inciso - XL, in verbis:***

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(....)*

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;”

67. Nesse sentido, vejamos o entendimento jurisprudencial quanto ao tema:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente. II.



Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. III. Recurso especial parcialmente provido.” (Resp 1153083 – MT – STJ – 1 TURNA – REL. MINISTRO SERGIO KUNINA – DJE - 19/11/2014).

68. Neste liame, consoante já venho me manifestando em outros recursos, por questão de coerência e justiça, e, analisando detidamente os fundamentos contidos no Acórdão nº 232/2015-SC, realizarei o redimensionamento da dosimetria da multa aplicada ao recorrente, conforme discriminado na parte dispositiva deste voto.

69. Cumpre enfatizar a possibilidade do fator de redução de 45% (quarenta e cinco por cento) sobre o valor da conversão em UPF/MT nos pagamentos de multas e ressarcimentos determinados pelo TCE-MT. Sendo assim, o artigo 1º da Resolução Normativa nº 07/2014, que alterou a Resolução de nº 02/2013, passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º. Para fins de apuração do valor real de multas e ressarcimentos fixados em UPF/MT, aplicados por meio de acórdão ou julgamento singular, com base na Classificação de Irregularidades definida pelo Tribunal de Contas, inscritos ou não em dívida ativa, será adotado o fator de redução de 45% sobre o valor da UPF/MT vigente na data de sua quitação”;

2.2.1 Da reforma arguida pelo recorrente Jairo Manfroi

Recorrente: Jairo Manfroi

O Acórdão recorrido determinou ao Sr. Jairo Manfroi **a restituição de R\$ 15.667,20 ao erário**, referentes à realização de despesa com obra de contenção do processo erosivo do solo de determinada região do Município, a qual, segundo comprovou a Secex, **não foi executada**, e de **APLICAR-LHE** a multa de **R\$ 1.566,72**, cada, equivalente a 10% sobre o valor do dano, nos termos do inc. I do art. 5º, da Resolução Normativa 17/2010, e aplicou multa no valor total de 77 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso - UPFs/MT -, nos termos do art. 6º, inc. II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010,



atualiza-da, deste Tribunal.

2.2.1.1 Análise do Relator

70. O Acórdão nº 283/2015 impôs ao recorrente inúmeras sanções, que trago à colação para melhor compreensão:

71. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO

DETERMINAÇÃO:	<p><i>“[...] DETERMINAR aos senhores Jairo Manfroi (ex-Prefeito) e Edson Buaski (ex-Secretário de Agricultura), em solidariedade, a restituição de R\$ 15.667,20 ao erário, referentes à realização de despesa com obra de contenção do processo erosivo do solo de determinada região do Município, a qual, segundo comprovou a Secex, não foi executada, e de APLICAR-LHES a multa de R\$ 1.566,72, cada, equivalente a 10% sobre o valor do dano, nos termos do inc. I do art. 5º, da Resolução Normativa 17/2010, deste Tribunal, conforme detalhado nos fundamentos deste voto [...]”</i></p>
MULTA: (Total de 77 UPFs/MT)	<p><i>“[...] APLICAR ao senhor Jairo Manfroi multa no valor total de 77 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso - UPFs/MT -, nos termos do art. 6º, inc. II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010, atualizada, deste Tribunal, sendo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>o 11 UPFs/MT, em razão da prestação de contas irregular de diárias;</i><i>o 11 UPFs/MT, em virtude de falha praticada na fase interna da Carta Convite 1/2014;</i><i>o 11 UPFs/MT, pela inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, em afronta ao art. 67, caput e § 1º, da Lei 8.666/93;</i><i>o 11 UPFs/MT, em função da contratação por prazo determinado de agentes comunitário de saúde e de combate às endemias, sem atender ao requisito constitucional de excepcional interesse público e sem observar o entendimento firmado na Resolução de Consulta 19/2013,</i>



	<p>deste Tribunal;</p> <ul style="list-style-type: none">○ 11 UPFs/MT, em razão da ausência de controle efetivo sobre a aquisição e armazenamento de medicamentos;○ 11 UPFs/MT, em virtude do atraso no registro contábil das despesas realizadas;○ 11 UPFs/MT, devido à inobservância das regras do princípio da segregação de função, sobretudo no que se refere à concentração de um mesmo serviço da responsabilidade pela liquidação das despesas e autorização dos pagamentos [...];
--	---

72. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA nº 59927/2014

<p>MULTA (Total de 55 UPFs/MT)</p>	<p>[...] •APLICAR ao senhor Jairo Manfroï, ex-Prefeito, multa no valor total de 55 UPFs/MT, sendo:</p> <ul style="list-style-type: none">○ 11 UPF/MT, em razão da realização de licitações, na modalidade pregão, sem termo de referência, contrariando a regra disposta no art. 3º da Lei 10.520/2002;○ 11 UPF/MT, pela ausência de apresentação de justificativa para o não parcelamento do objeto do Pregão 6/2013;○ 11 UPF/MT, em virtude da concessão de progressão vertical do servidor Alex Leopoldino com base em certificado de conclusão do ensino médio considerado falso;○ 11 UPF/MT, em função concessão de revisão geral da remuneração dos servidores, sem prévia autorização legislativa e em datas diferentes; e,○ 11 UPF/MT, em razão da falha na formalização do Contrato 33/2013, que não foi assinado pela autoridade gestora da época. [...]"
---	--



73. O recorrente alegou que as irregularidades apontadas não geraram qualquer tipo de dano ou prejuízo ao erário, haja vista que são sanáveis, não havendo justificativa para manutenção do julgamento irregular das Contas de Gestão do ano de 2014.

74. Sua alegação não merece prosperar.

75. Após uma análise minuciosa dos autos, vislumbro que o recorrente incorreu em diversas irregularidades quando da sua gestão no Município de Reserva do Cabaçal, no ano de 2014.

76. A Equipe Técnica apurou, no item 3.2.1, que houve o pagamento irregular de despesa pública, cuja irregularidade enquadrou-se na hipótese de “Desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal). Gestão Patrimonial – Gravíssima – BA 01.”

77. Constata-se que houve a contratação da Associação Reciclar para Viver Melhor, decorrente do Pregão Presencial nº 18/2014, cujo empenho e liquidação ocorreram simultaneamente, para a prestação de serviços de contenção de processo erosivo em determinada circunscrição do Município de Reserva do Cabaçal.

78. Houve a inspeção *in loco*, em que foram encontrados pneus amontoados, comprovado mediante fotografias, o que permitiu concluir que a suposta contenção do processo erosivo não estava sendo realizada, conforme o objeto contratual. Ficou constatado, também, que, em razão da dificuldade do acesso à mata e diante da ausência de qualquer sinalização no solo, há muito tempo ninguém percorria o caminho, tampouco que tenha havido qualquer processo de limpeza ou manutenção.

79. Sendo assim, ficou evidente que não havia sido realizado o serviço contratado, em razão de ter sido observado que todo o material encontrado estava degradado, não existindo vegetação, tocos, ou seja, elementos que pudessem conter a ação erosiva. O



recorrente apenas se limitou, em sua defesa, a trazer alegações vazias, desprovidas de comprovantes da execução dos serviços.

80. Esses fatos se corroboram com a declaração³ do servidor público da própria Prefeitura, Sr. Pedro Paulino de Souza, que afirmou que não há vestígios de qualquer serviço prestado nos últimos dois anos.

81. Desse modo, ficou demonstrado o dano ao erário, uma vez que houve a despesa de recurso público, no valor de R\$ 15.667,20 (quinze mil, seiscentos e sessenta e sete reais e vinte centavos), sem a contraprestação do serviço contratado.

82. Ademais, a Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 62, é clara ao estabelecer que o **pagamento da despesa pública somente poderá ser efetuado após a sua regular liquidação**, que consiste na verificação objetiva do direito adquirido do credor em receber pelos serviços prestados.

83. Também foram apontados vários registros contábeis intempestivos (Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 6.404/1976). Contabilidade – Grave – CB 05. Vejamos:

Item	3.2.2 Registros contábeis extemporâneos
Irregularidade	Existência de registros contábeis intempestivos (Lei 4.320/1964 e Lei 6.404/1976). Contabilidade – Grave – CB 05.
Achado	A contabilidade do município de Reserva do Cabaçal realizou registros contábeis intempestivos, agredindo os princípios contábeis da competência e oportunidade.
Responsável	Sr. Jairo Manfroi, prefeito municipal (01/01/14 a 06/03/14 e 07/05/14 a 08/12/14). Sr. Lázaro Moisés de Souza, prefeito municipal (07/03/14 a 06/05/14)
Descrição da conduta punível	Não implantaram rotinas contábeis e orçamentárias com a finalidade de cumprir os princípios contábeis da oportunidade e competência, deixando a contabilidade da prefeitura desprovida de credibilidade.
Nexo de causalidade	Caso o Srs. Jairo Manfroi e Lázaro Moisés de Souza, gestores municipais, tivessem sido zelosos e diligentes, teriam implantado rotinas que coadunassem com os princípios exigidos pela ciência contábil, minimizando os riscos sobre o patrimônio público municipal.

³ Documento digital nº 39539/2015



84. A Unidade de Instrução apurou que várias despesas foram pagas sem autorização legislativa, pois não foram empenhadas. Logo, os registros foram lançados a destempo. Destacou outra situação relevante, nas gestões dos Srs. Jairo Manfroi e Lázaro Moisés de Souza, uma vez que o setor contábil ficou mais de mês sem contador responsável, ocasionando despesas realizadas sem lastro orçamentário ou contábil.

85. Frisou, outrossim, que mesmo nos períodos em que havia um contador responsável, foram encontrados vários registros contábeis intempestivos, como no caso das aquisições de medicamentos, em que o empenho e a liquidação foram todos lançados no mesmo dia, o que não é de praxe.

86. Ressaltou que a liquidação deve ocorrer somente após a entrega e a aferição do objeto contratado, de forma que não há justificativa crível para que, nos contratos de fornecimento de medicamentos, ocorram o empenho e a liquidação no mesmo dia, como vinha sendo realizado no Município.

87. Conforme já analisado no recurso interposto pelo Sr. Lázaro Moisés de Souza, a prestação de registro contábil tardio não supre a falta grave correspondente à omissão no dever de prestar contas, que é causa relevante e suficiente para motivar a sanção atribuída. Entender diferente seria condenar à completa inutilidade os comandos constitucionais e legais que impõem o aludido dever a todos que manuseiam bens públicos (CF/1988, art. 70, parágrafo único c/c Decreto-lei 200/1967, art. 93), devendo ser mantida a irregularidade imposta.

88. Outra impropriedade encontrada é no que tange à prestação inadequada de contas referente às despesas com diárias:



Item	3.2.3 Prestação de contas inadequada referente a despesas com diárias
Irregularidade	Prestação de contas irregular de diárias (art. 37, caput da Constituição Federal). Despesa - Grave - JB 16.
Achado	Prestação de contas incompletas ou com dados inconsistentes, conforme amostra (empenhos: 137, 368, 375, 393, 398, 411, 539 (675), 610 (746), 606 (792), 954, 1081, 1130, 1185, 2744, 2782).
Responsável	Sr. Jairo Manfro, prefeito municipal (01/01/14 a 06/03/14 e 07/05/14 a 08/12/14).
Descrição da conduta punível	Não exigir que o normativo municipal que regulamenta a prestação de contas de diárias fosse cumprido.
Nexo de causalidade	Caso o Sr. Jairo Manfro, prefeito do município de Reserva do Cabaçal, demandasse de seu secretariado e dos responsáveis por receber as prestações de contas de diárias o cumprimento da instrução normativa SFI 02/2011 e do Acórdão 1.783/2003, minimizaria a incidência de falhas na demonstração dos deslocamentos, bem como evidenciaria o alcance dos objetivos que fundamentaram a viagem.

89. A Equipe Instrutória concluiu pela responsabilização do recorrente, pela falta de zelo no exercício de suas atribuições, incorrendo, assim, em culpa *in vigilando*, haja vista que a prestação de contas das diárias na Prefeitura ocorreu às avessas do que esta Corte de Contas determina, ocasionando danos materiais à municipalidade.

90. Em que pese o esforço do recorrente em demonstrar que as concessões de diárias se subsumem a alguma hipótese normativa, não há documentação apta a confirmar as suas alegações, ou mesmo o efetivo deslocamento dos beneficiários, e menos ainda de estabelecer o nexo causal com os objetivos pertinentes.

91. É necessário estabelecer que o pagamento de diárias deve estar condicionado à comprovação de efetivo deslocamento do beneficiário, independentemente do meio de transporte utilizado para tal finalidade.

92. Restou evidente que os processos de prestação de contas de diárias analisados pela equipe técnica foram formalizados em desacordo com a Instrução Normativa 2/2011, da Prefeitura, o que demonstra a negligência do ex-gestor em exigir dos responsáveis o



cumprimento da norma citada, a fim de comprovar a finalidade da despesa. O relatório de viagem, por si só, não serve para comprovar o deslocamento dos servidores e os resultados alcançados.

93. Assim, o recorrente não logrou êxito em elidir a referida irregularidade, a qual merece ser mantida.

94. Também foi verificado que as empresas Meta Assessoria e Consultoria Contábil LTDA ME; Líder Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA e Consultores Civitas LTDA ME foram beneficiárias de recursos públicos por, em tese, terem prestado serviços de consultoria à municipalidade.

95. Consta que as despesas foram decorrentes do Pregão Presencial nº 09/2013, para a prestação de consultoria contábil; todavia, não foram encontrados quaisquer elementos que amparassem as execuções dos trabalhos supostamente realizados. Os próprios servidores municipais esclareceram que, esporadicamente, uma das empresas esteve presente na sede do município, ao final de 2014, auxiliando nos pareceres de controle interno. No entanto, não foram detectados quaisquer resquícios acerca dessa afirmativa.

96. Com efeito, a verificação sobre a efetiva prestação do serviço deve ser feita por servidor que, de fato, tenha acompanhado o desenvolvimento das referidas atividades realizadas pelo particular, o que, na espécie, não ocorreu.

97. Vejamos o apontamento da Unidade Instrutória:



Item	3.2.5 Registros contábeis incorretos
Irregularidade	Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976). Contabilidade -Grave - CB 02.
Achado	Registro na contabilidade, de maneira ordinária, da arrecadação do tributo sem que esse fosse efetivamente recebido, ou seja, não se pagava a guia de recolhimento, o recurso não passava pela conta arrecadação do ente, porém o registro contábil era feito como que se o recebimento tivesse ocorrido de forma regular.
Responsável	Joselaine Stefanello Mequias – Contadora (20/07 a 31/12/2014)
Descrição da conduta punível – Joselaine Stefanello Mequias	Registrar fatos que não ocorreram, no caso, entradas de receitas a título de ISSQN sendo que as guias emitidas nunca chegaram a ser pagas.
Nexo de causalidade. Sra. Joselaine Stefanello Mequias	Caso a Sra. Joselaine Stefanello Mequias, contadora, tivesse registrado fatos que verdadeiramente ocorreram, minimizaria os registros contábeis incorretos, uma vez que deixaria de se anotar pagamentos que de fato não ocorreram, transcrevendo a situação patrimonial do ente de forma mais fidedigna, além de relacionar os montantes arrecadados de forma precisa, à medida que os valores caíssem na conta de arrecadação, não efetuando manobras contábeis para compensar valores entre as contas contábeis da Prefeitura Municipal de Reserva do Cabaçal.

98. Outra importante irregularidade apontada foi a “Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente). **Licitação Grave. GB 13.**”, uma vez que o recorrente foi negligente, com culpa *in vigilando*, no dever de supervisionar os atos de gestão, sobretudo porque delegou ato privativo à pessoa estranha aos quadros da Administração Municipal, no caso, Escritório de Arquitetura Bianca Kaline Zancanaro, para que este cotasse os preços junto aos demais convidados, em afronta aos princípios da probidade e da vantajosidade das propostas, erigidos no art. 3º da Lei 8.666/1993.

99. Quanto ao Processo nº 5.992-7/2014, em que o recorrente esclareceu que houve a solicitação de cotação de preços por intermédio de *e-mail* da Prefeitura, pelo Sr. Lear Teixeira, e, portanto, não sendo contrário a qualquer dispositivo contido na Lei nº 8.666/1993, não tendo ocorrido sobrepreço, sua alegação não merece prosperar.



100. Como é consabido, a cotação de preço é atribuição exclusiva da Administração, não podendo ser delegada ao particular, e, também, por verificar que restou configurada a tentativa de burlar o caráter competitivo do certame, o que, além de sanção administrativa, pode ser enquadrado como crime, sujeito à pena de detenção de 2 a 4 anos, nos termos do art. 90 da Lei 8.666/1993.

101. Dessa forma, mantenho caracterizada a irregularidade narrada no subitem 6.181.1, com aplicação de multa ao ex-gestor e determinação à atual gestão que observe as regras da Lei 8.666/1993, relativas à fase interna da licitação, com especial atenção para a competência exclusiva da Administração para realizar a cotação de preço.

102. Extrai-se, ainda, que houve irregularidade na formalização dos contratos:

Item	3.4.1 Irregularidade na formalização dos contratos
Irregularidade	Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993, art. 62) Contrato – Grave - HB 05.
Achado	A prefeitura de Reserva do Cabaçal realizou contratações oriundas de atas de registro de preços (07/2013, 14/2014 e 18/2014) sem formalização de termos contratuais.
Responsável	Sr. Jairo Manfroi, prefeito municipal (01/01/14 a 06/03/14 e 07/05/14 a 08/12/14).
Descrição da conduta punível	Sr. Jairo Manfroi, prefeito municipal, ao realizar as contratações que tinham o propósito de montar atas de registros de preços que tinham, como objeto, o fornecimento de serviços, bem como medicamentos, não formalizou por meio de contratos administrativos.

103. Verificou-se que todas as contratações realizadas pela Prefeitura não foram formalizadas por contratos administrativos, pois “formalizadas” somente mediante atas, ferindo as regras relativas às contratações administrativas, pois não houve qualquer cláusula disciplinando, por exemplo, sobre as condições de entregas dos medicamentos, prazo da prestação do serviço, forma de execução do contrato, dentre outras disposições



necessárias ao fiel desempenho das atividades.

104. Impõe-se consignar que a correta formalização e fiscalização dos contratos, além de objetivar um ambiente de maior eficiência e lisura nas contratações públicas, visa atingir outros fins, em especial:

- a) materializar os objetivos das licitações, quais sejam: isonomia, proposta mais vantajosa para a Administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável;
- b) observar a correta execução do contrato, em consonância com a especificação do objeto, em relação à qualidade e quantidade dos bens, serviços e obras;
- c) corrigir proativamente possíveis falhas, desvios, fraudes ou vícios na execução contratual;
- d) validar o processo de liquidação de despesa pública e da execução contratual;
- e) garantir que a execução do contrato seja eficiente para a Administração; e
- f) contribuir com a melhoria dos futuros processos de aquisições governamentais, sugerindo otimizações nos procedimentos de especificações do objeto, de modelagem da contratação mais eficiente e de melhores práticas fiscalizatórias dos contratos.

105. Tem-se, assim, que a correta formalização e fiscalização dos contratos administrativos está intimamente ligada à eficiência desejada para a Administração Pública, possibilitando o bom emprego das verbas públicas, contribuindo para o alcance dos princípios da economicidade e da eficiência, esperados pela Administração.



106. Os contratos administrativos regulam-se pelas cláusulas contratuais e pelos preceitos do direito administrativo, pois, desde a requisição do objeto, o que se persegue é a satisfação das demandas da sociedade e sua correta execução é de interesse da comunidade. Afinal, ali estão despendidos recursos públicos que oferecem vantagem à Administração e, por consequência, à coletividade.

107. Outra irregularidade assinalada, na mesma linha da acima capitulada, foi o não acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração, uma vez que a nomeação da servidora Letícia Venância Ferreria Lima apenas cumpriu formalidade exigida pela Lei nº 8.666/1993, já que esta não detinha o conhecimento necessário para controlar todos os processos administrativos firmados pelo Município, informação esta, aliás, confirmada pela própria servidora.

108. Destarte, a mera designação de fiscal de contrato não tem o condão de cumprir a finalidade da lei. O fiscal deve acompanhar a execução dos contratos e produzir os relatórios que contenham todas as ocorrências que possam prejudicar a execução do contrato. Nesse sentido, é o precedente desta Corte:

*“A designação formal em portaria para que o servidor atue como fiscal de contratos não é suficiente para atender ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual exigidos no artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, **sendo necessária, ainda, a comprovação de atuação do fiscal por meio de relatórios ou livro de ocorrências, em que indique o cumprimento do objeto e dos prazos contratuais e os incidentes relacionados com a execução contratual**, determinando ou recomendando soluções para a regularização de faltas ou defeitos observados.” (Contas Anuais de Gestão, Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo, Acórdão nº 1.291/2014-TP. Processo nº 7.615/2013)” (destaquei)*

109. Não merecem guarida, pois, as alegações do recorrente neste particular.

110. No que tange à saúde, também foram verificadas impropriedades: a) não foi



elaborado o Plano Municipal de Saúde (art. 15, VIII e X da Lei 8.080/1990 e Manual de Instrumentos de Gestão do SUS 15); b) descontrole na aquisição e na estocagem de medicamentos; c) descarte inadequado de lixo hospitalar; e d) falhas na gestão de pessoal.

111. Mostra-se importante a elaboração de instrumentos de planejamento e o acompanhamento das ações na área da saúde, donde surge a oportunidade de melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à população do Município. A inexistência do plano deprecia a correta consecução das atividades, ensejando em aquisições impertinentes, desabastecimento e, até mesmo, o perecimento dos medicamentos. Chegou-se à monta aproximada de R\$ 23.054,80 (vinte e três mil e cinquenta e quatro reais e oitenta centavos) referentes aos medicamentos que foram perdidos pela falha no controle. Vejamos:

Medicamentos	Mês do descarte	Quantidade	Valor (R\$)	Total (R\$)
Ampicilina 250 mg/ml	Abril	78	R\$ 14,86	R\$ 1.159,08
Adrenalina (Ampola)	Abril	61	R\$ 3,10	R\$ 189,10
Ácido acetilsalicílico 500 comp.	Agosto	1380	R\$ 0,51	R\$ 702,42
Cloridrato de fex oxalina (Dolamin)	Agosto	84	R\$ 2,09	R\$ 175,31
Vitamina K	Agosto	10	R\$ 35,01	R\$ 350,10
Ocitocina	Agosto	31	R\$ 23,78	R\$ 737,18
Ranitidina	Agosto	156	R\$ 22,08	R\$ 3.444,48
Atropina	Agosto	222	R\$ 6,81	R\$ 1.511,82
Metformina 500 mg	Dezembro	140	R\$ 22,81	R\$ 3.193,40
Bromoprida 10 mg Inj	Dezembro	34	R\$ 18,68	R\$ 635,12
Buscopam composto comp	Fevereiro	290	R\$ 0,45	R\$ 130,36
Loratadina comp	Fevereiro	165	R\$ 1,24	R\$ 204,77
Loratadina xarope	Fevereiro	8	R\$ 8,49	R\$ 67,92
Aciclovir 50 mg	Fevereiro	45	R\$ 6,90	R\$ 310,50
Sulfato de gentamicina 80 mg/2 ml	Julho	40	R\$ 7,70	R\$ 308,00
Benzoato de Benzila (emulsão 1,25%)	Junho	8	R\$ 7,48	R\$ 59,84
Besilato de Alondipino 5 mg	Junho	270	R\$ 0,40	R\$ 106,92
Enalapril 10 mg	Junho	550	R\$ 0,49	R\$ 266,92
Captopril 25 mg comp	Maio	8144	R\$ 0,40	R\$ 3.249,46
Dramin B6 gts	Maio	2	R\$ 11,94	R\$ 23,88
Miconazol creme vaginal 2,0% bisnaga	Novembro	6	R\$ 20,30	R\$ 121,80
Benzilpenicilina Procaína + Potássica 300.000 UI inj	Outubro	18	R\$ 4,22	R\$ 75,96
Alopurinol 100 mg	Outubro	240	R\$ 0,08	R\$ 18,72
Alopurinol 300 mg	Outubro	30	R\$ 0,40	R\$ 11,90
Amiodarona	Outubro	40	R\$ 0,49	R\$ 19,56
Prednisona 20 mg comp	Outubro	260	R\$ 0,83	R\$ 215,80
Prednisona 5 mg comp	Outubro	100	R\$ 0,34	R\$ 33,55
Salbutamol 10 ml xarope	Outubro	9	R\$ 1,45	R\$ 13,05
Ácido Valproico comp.	Setembro	25	R\$ 14,98	R\$ 374,50
Haloperidol 1 g comp.	Setembro	250	R\$ 3,92	R\$ 980,00
Cimetidina 200 mg comp.	Setembro	110	R\$ 2,34	R\$ 257,40
Permanganato de Potássio	Setembro	400	R\$ 2,84	R\$ 1.136,00
Cloridrato de fexazolina	Setembro	1080	R\$ 2,75	R\$ 2.970,00
				R\$ 23.054,80

112. Ademais, conforme asseverado no voto condutor, a Lei nº 11.350/2006, no seu art. 9º, impossibilita a contratação temporária de agentes comunitários de saúde e de



combate às endemias, ressalvando, contudo, as hipóteses de surtos endêmicos, conforme disposto em seu artigo 16.

113. Logo, só serão consideradas legais as contratações temporárias desses agentes nos casos de eventuais contratações para combate a surtos endêmicos ou para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inc. IX do art. 37 da CR/88.

114. Desta forma, entendo que as contratações temporárias dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias não atenderam aos requisitos legais, previstos tanto na Constituição, quanto na Lei nº 11.350/2006, sobretudo diante das sucessivas prorrogações dos contratos.

115. Assim, mantenho a aplicação de multa aos responsáveis e determinação ao atual gestor para que realize planejamento efetivo das aquisições de medicamentos, levando em consideração o histórico das demandas, e promova melhorias nas instalações da farmácia municipal, para o perfeito acondicionamento dos medicamentos, evitando colocar em risco a saúde e a vida dos pacientes e causar prejuízos ao erário, em observância ao Manual e Assistência Farmacêutica elaborado pelo Ministério da Saúde.

116. Por outro lado, também houve impropriedade quanto ao sistema de controle interno, em que a Instrução Técnica apurou as seguintes irregularidades: a) sistema de controle interno ineficiente, e b) desrespeito à segregação de funções.

117. As referidas irregularidades foram apontadas porque foi verificado que a Prefeitura ficou um período sem a designação de pessoa responsável pelos registros contábeis, resultando em despesas que não foram realizadas com o necessário empenho.

118. Denota-se da documentação⁴ acostada aos autos, que houve a violação ao princípio da segregação de funções, uma vez que as despesas com serviços de consultoria

⁴ Documento Digital 58747/2015



foram autorizadas e liquidadas pelo mesmo agente público, qual seja: o ex-Prefeito, Sr. Jairo Manfroi.

119. Com efeito, à luz do princípio da segregação de funções, as etapas de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização dos atos administrativos devem ser praticadas por agentes distintos. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que estes não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

120. Este é um dos princípios basilares do controle interno da Administração, e in forma que determinadas tarefas não devem ser cumuladas em um só servidor, visando à imparcialidade de julgamentos, o controle, a segurança na aprovação e nos pagamentos efetuados pela Administração, a fim de evitar qualquer tipo de benesse indevida a terceiros. Ou seja, nas palavras do Tribunal de Contas da União (TCU), um mesmo servidor não deve ser responsável para realizar as atividades de fiscalização e de supervisão de contratos, conforme pronunciamento no [Acórdão 2296/2014-Plenário](#), TC 001.359/2009-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 3.9.2014.

121. O Ministério Público, em seu parecer, assim se manifestou:

“A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado”.

122. Na espécie, ficou comprovada a ofensa ao princípio supracitado. Por essas razões, mantenho caracterizada a irregularidade descrita, com aplicação de multa ao responsável e determinação ao atual gestor que observe as regras do princípio da segregação de funções, sobretudo no que se refere aos procedimentos de autorização e liquidação das despesas, o que ficará como ponto de controle nas contas de gestão de 2015.



123. No que se refere ao **Pregão Presencial nº 6/2013**, que tinha por objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de comunicação visual, paisagismo e jardinagem, limpeza urbana e predial, informática, locação de caminhão basculante, motorista e dedetização, a equipe técnica apontou a ausência de parcelamento de objeto e a existência de sobrepreço nos valores das diárias fixadas para remunerar os serviços.

124. O recorrente, por sua vez, se insurge deste apontamento; todavia, no voto combatido ficou asseverado que:

“[...] Por concordar com o entendimento manifestado no relatório de diligência, afasto este item, sobretudo por não vislumbrar nos autos indícios de sobrepreço e de superfaturamento nos pagamentos decorrentes do Pregão Presencial 6/2013.⁵ [...]”

125. Sendo assim, foi afastado o referido item, carecendo o recorrente de interesse recursal neste tocante.

126. O recorrente se insurge do Acórdão, também no ponto em que aplicou multa relativa ao Pregão, sob o argumento de que foram apresentados os Termos de Referência, todavia com a denominação de “Relação de Serviços 2013”.

127. Ocorre que, a despeito da alegação do recorrente, acompanho o apontamento da Equipe Técnica, sobretudo por entender que o documento mencionado não substitui o “Termo de Referência”, em razão da insuficiência de informações.

128. Como se sabe, em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, indicando todos os elementos técnicos necessários à definição do seu objeto de forma clara, direta e objetiva, com nível de precisão adequa-

⁵ Documento digital nº 220149/2015



do para caracterizar os serviços ou bens a serem contratados. Deverá conter também elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração.

129. Diante da desobediência à citada regra legal, é de ser mantida a irregularidade com aplicação de multa ao ex-prefeito e determinação ao atual gestor para que faça constar nos futuros processos de licitação o termo de referência, contendo todos os elementos técnicos necessários à definição e caracterização dos bens ou serviços a serem licitados, nos termos do citado dispositivo legal, sendo que tal providência ficou como ponto de controle a ser analisado nas contas anuais de gestão de 2015.

130. Ante a extensa lista apresentada no Relatório Técnico, vislumbro que as alegações do recorrente não são hábeis a infirmar todas as impropriedades cometidas, não logrando êxito em desconstituí-las. Ao contrário, ficou minuciosamente demonstrado que todas as irregularidades causaram danos em diversos setores de controle do Município, desde a saúde, até o controle interno.

131. No que tange ao pedido de afastar a irregularidade quanto à concessão de progressão vertical ao servidor Alex Leopoldino Negri, tenho que sua irrisignação não merece prosperar. É dever da Prefeitura verificar a veracidade das informações apresentadas nos requerimentos administrativos, visando, acima de tudo, garantir o cumprimento da lei; e, segundo, porque o gestor não comprovou a adoção de medidas administrativas, a fim de esclarecer os fatos.

132. Dessa forma, não há como se afastar a irregularidade com a imputação de multa e determinação ao atual gestor que instaure procedimento administrativo, a fim de apurar os fatos.

133. Por fim, no que consiste à falha de formalização do Contrato nº 33/2013, ficou constatado que este não fora assinado pelo Prefeito.

134. A equipe técnica afirmou que: “*pois, ao contrário do que afirma o defendente,*



o citado termo contratual foi assinado pelos seguintes representantes da prefeitura: Sr. Pablo Júnior da Silva, fiscal de contratos e Sr. Delair Texeira de Alcântara, assessor jurídico”.

135. Como visto, trata-se de irregularidade insanável, pois o referido instrumento contratual deveria ter sido firmado pelo Prefeito, o que não ocorreu, na hipótese.

136. Concluo, portanto, que restaram caracterizadas todas as irregularidades apontadas, sobretudo porque o recorrente não conseguiu comprovar que estas não ocorreram, ônus que lhe incumbia.

137. Como é cediço, é entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, e também neste Sodalício, que o ônus da prova compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexos causal entre estes e os recursos repassados, em observância aos arts. 70, parágrafo único da Constituição Federal, e 93, do Decreto Lei nº 200/1967, que dispõe:

“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”;

138. Ainda acerca do tema, transcrevo trecho do voto da lavra do Exmo. Ministro Adylson Motta, embaixador da Decisão nº 225/2000-TCU-2ª Câmara (TC-929.531/1998-1):

“A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento



do nexa entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.”

139. Com efeito, nos processos perante o Tribunal de Contas, ocorre uma espécie de inversão do ônus da prova, tendo em vista que, para julgarem as contas dos responsáveis irregulares e lhes aplicar sanções oriundas desse julgamento, os Tribunais de Contas não têm de provar que os recursos foram mal aplicados ou desviados, embora na grande maioria das vezes esse fato fique efetivamente demonstrado. O gestor é que deverá comprovar que utilizou os recursos de maneira adequada e eficiente.

140. Como se observa, o dever de prestar contas e comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos postos sob sua administração, imputado aos agentes públicos, trata de verdadeira inversão do ônus da prova.

141. No caso em testilha, as irregularidades são incontroversas, e o recorrente não se desincumbiu de comprovar que estas não ocorreram.

142. Por outro lado, quanto à argumentação de que não houve dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito do recorrente, não há como acatá-la, haja vista a gravidade das irregularidades atribuídas ao responsável e a ausência de elementos probatórios que as possam elidir.

143. É de se salientar, por oportuno, que, ao contrário do alegado, em nenhum momento se afirmou que este tenha agido de má-fé ou obtido proveito indevido com as falhas apontadas, mas apenas que estas ocorreram em desconformidade com os normativos vigentes, bem como que em determinadas circunstâncias, as quais o Responsável aduz terem sido determinantes para as ações ora questionadas, como no caso das diárias, estas não estão documentalmente comprovadas nos presentes autos.

144. No que tange à responsabilização, tal contexto não evidencia a boa-fé na conduta do gestor, o que autoriza a sua condenação por culpa, mormente porque não há



nos autos qualquer outro elemento que demonstre a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

145. Assim, esclareça-se que a “ausência de dolo” não significa o mesmo que “boa-fé”, a qual deveria restar evidenciada nas atitudes do responsável, para que pudesse surtir nas contas, por exemplo. Cabe ao gestor, portanto, demonstrar a boa aplicação dos valores públicos.

146. Sendo assim, no tocante à aferição da ocorrência da boa-fé, as alegações foram incapazes em elidir as irregularidades que lhes foram imputadas.

147. De mais a mais, eventuais alegações de déficit de pessoal e sobrecarga de atribuições remetem, sim, a possíveis falhas no planejamento, porém, não afastam o dever assumido pelo gestor, que é o real detentor da capacidade de adequação entre os meios existentes e os fins propostos para a execução de despesas e prestação de contas.

148. Por todos os motivos acima elencados, entendo que as razões apresentadas no apelo não são aptas a afastar a responsabilidade da Recorrente pelo dano causado ao erário, nem a multa aplicada, que está amparada pela legislação vigente.

149. Conclui-se, portanto, que houve má gestão dos recursos municipais, sendo razoável afirmar que era exigível, do responsável, conduta diversa daquelas em que adotou. Por esta razão, deve ser mantida a condenação que lhe foi imposta.

150. No que tange, todavia, ao montante fixado a título das multas perpetradas ao recorrente, **reduzo-as, de ofício**, nos mesmos termos expostos no item **2.1.1.2** deste voto, cuja fundamentação passa a integrar este recurso, a fim de manter a coerência de entendimento, prestigiando o princípio da isonomia, que veda a aplicação de “dois pesos, duas medidas”.

151. Assim sendo, todas as multas que foram aplicadas ao recorrente, Sr. Jairo Manfroi, que tiveram como fixação o valor equivalente a 11 (onze) UPFs/MT, **passam a**



ser de 6 (seis) UPFs/MT, para cada penalidade, conforme ficará elencado, minuciosamente, na parte dispositiva deste voto.

3. DO NEXO DE CAUSALIDADE

152. Neste tópico, cabe esclarecer que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCE é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, ou seja, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado.

153. Isto porque, no âmbito dos processos do TCE, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é de natureza subjetiva, seguindo a regra geral da responsabilidade civil. Portanto, são exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; e iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Deve ser verificada, ainda, a ocorrência de eventual excludente de culpabilidade, tal como inexigibilidade de conduta diversa ou ausência de potencial conhecimento da ilicitude. (Acórdão 2.781/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Exm. Ministro Benjamin Zymler).

154. A responsabilidade perante o TCE, por ser de natureza subjetiva, pode se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado. (Acórdão 1.316/2016-TCU-Plenário, de relatoria da Exm. Ministra Ana Arraes).

155. No caso, ficaram exaustivamente comprovadas as irregularidades de responsabilidade tanto do Sr. Lázaro Moisés de Souza, quanto do Sr. Jairo Manfroi, conforme se extrai do Relatório Técnico⁶.

⁶ Documento digital nº 84525/2015



156. Desse modo, mostra-se suficientemente demonstrada a quantificação do dano, a identificação da conduta dos responsáveis que caracterize a sua culpa, seja por imprudência, negligência ou imperícia, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*strictu senso*) e as irregularidades que ocasionaram o dano ao erário.

4. CONCLUSÃO

157. Deste modo, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, conheço dos presentes Recursos, e, no mérito, dou parcial provimento ao recurso de **Lázaro Moisés de Souza**, para reduzir a multa no valor equivalente a 11 (onze) UPFs/MT, aplicada em razão da caracterização da existência de registros contábeis intempestivos (Lei 4.320/1964 e Lei 6.404/1976). Contabilidade – Grave – CB 05, para o valor equivalente a **6 (seis) UPFs/MT; e reduzo, de ofício**, as multas impostas ao **Sr. Jairo Manfroi**, para que também passem a ser no valor equivalente a **6 (seis) UPFs/MT**, conforme será individualizado no dispositivo.

5. DISPOSITIVO DO VOTO

158. **Ante o exposto**, acompanho os fundamentos do Relatório Técnico⁷ e da manifestação⁸ do Ministério Público de Contas, pelo Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, **VOTO** no sentido de:

I) conhecer dos Recursos Ordinários, interpostos pelo Sr. **Lázaro Moisés de Souza**, ex-Prefeito Municipal, e pelo Sr. **Jairo Manfroi**, também ex-Prefeito Municipal, em desfavor do Acórdão nº 283/2015 -PC, que julgou irregulares as Contas de Gestão do ano de 2014, determinou o ressarcimento ao erário, aplicou multa, e impôs determinações; e

⁷Documento digital nº 82609/2017

⁸ Documento digital nº 204611/2017



II) no mérito:

a) **dar parcial provimento** ao recurso de **Lázaro Moisés de Souza**, para reduzir a multa no valor equivalente a 11 (onze) UPFs/MT, aplicada em razão da caracterização da existência de registros contábeis intempestivos (Lei 4.320/1964 e Lei 6.404/1976). Contabilidade – Grave – CB 05, para o valor equivalente a **6 (seis) UPFs/MT**, com a possibilidade do fator de redução de 45% sobre a conversão em UPF/MT nos pagamentos de multas e ressarcimentos determinados pelo TCE-MT, consoante estabelece o artigo 1º da Resolução Normativa nº 07/2014, que alterou a Resolução de nº 02/2013; pelos fundamentos já explicitados, mantendo-se todos os demais termos do Acórdão nº 283/2015-PC.

b) **não dar provimento** ao recurso interposto pelo **Sr. Jairo Manfroi e, de ofício**, tão somente **reduzir as multas que lhe foram perpetradas**, todas anteriormente fixadas no valor equivalente a 11 (onze) UPFs/MT, também com a possibilidade do fator de redução de 45% sobre a conversão em UPF/MT nos pagamentos de multas e ressarcimentos determinados pelo TCE-MT, consoante estabelece o artigo 1º da Resolução Normativa nº 07/2014, que alterou a Resolução de nº 02/2013, para:

- **6 UPFs/MT**, em razão da realização de licitações, na modalidade pregão, sem termo de referência, contrariando a regra disposta no art. 3º da Lei 10.520/2002;
- **6 UPFs/MT**, pela ausência de apresentação de justificativa para o não parcelamento do objeto do Pregão 6/2013;
- **6 UPFs/MT**, em virtude da concessão de progressão vertical do servidor **Alex Leopoldino** com base em certificado de conclusão do ensino médio considerado falso;
- **6 UPFs/MT**, em função concessão de revisão geral da remuneração



dos servidores, sem prévia autorização legislativa e em datas diferentes;

- **6 UPFs/MT**, em razão da falha na formalização do Contrato 33/2013, que não foi assinado pela autoridade gestora da época;
- **6 UPFs/MT**, em razão da prestação de contas irregular de diárias;
- **6 UPFs/MT**, em virtude de falha praticada na fase interna da Carta Convite 1/2014;
- **6 UPFs/MT**, pela inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, em afronta ao art. 67, caput e § 1º, da Lei 8.666/93;
- **6 UPFs/MT**, pela inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, em afronta ao art. 67, caput e § 1º, da Lei 8.666/93;
- **6 UPFs/MT**, em função da contratação por prazo determinado de agentes comunitário de saúde e de combate às endemias, sem atender ao requisito constitucional de excepcional interesse público e sem observar o entendimento firmado na Resolução de Consulta 19/2013, deste Tribunal;
- **6 UPFs/MT**, em virtude do atraso no registro contábil das despesas realizadas;
- **6 UPFs/MT**, em razão da ausência de controle efetivo sobre a aquisição e armazenamento de medicamentos;
- **6 UPFs/MT**, devido à inobservância das regras do princípio da segregação de função, sobretudo no que se refere à concentração de um mesmo serviço da responsabilidade pela liquidação das despesas e autorização dos pagamentos [...];

159. É o voto.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

Cuiabá, 13 de agosto de 2018.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017