



PROCESSO	16.438-0/2019
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2018
ÓRGÃO	CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
RESPONSÁVEIS	BENEDITO FRANCISCO CURVO - ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande CHARLES CAETANO ROSA – Membro da Comissão de Transmissão de Mandato 2017/2018 para 2019/2020 CONCEIÇÃO ALVES DA SILVA OLIVEIRA - Analista Legislativo e Contadora GILSON SILVA LEITE - Diretor Administrativo Financeiro IGOR RICHARD DA SILVA OLIVEIRA – Presidente da Comissão de Licitação JOELMA MARIA VIEIRA DOS SANTOS - Gerente de Divisão de Contabilidade e Orçamento JORGE ANTÔNIO DE MORAES - Servidor LOENIR FÁTIMA DA SILVA - Gerente de Divisão de Recursos Humanos
INTERESSADA	Empresa ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA
EQUIPE TÉCNICA	FRANCISNEY LIBERATO BATISTA SIQUEIRA – Auditor Público Externo (Secretário) VALDIR CEREALI – Auditor Público Externo (Supervisor) GONÇALO DA COSTA OLIVEIRA FREITAS – Técnico de Controle Público Externo JEANE DE SOUZA MENEZES SILVA – Técnica de Controle Público Externo
ADVOGADOS	ANTÔNIO EDUARDO DA COSTA E SILVA – OAB-MT 13.752 MIRLAINE OLIVEIRA PIRES - OAB-MT 25.731 ANA CAROLINE ALMEIDA SOUZA – OAB-MT 26.054
RELATORA	CONSELHEIRA SUBSTITUTA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

Sumário

2. RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO.....	3
2.2.9. Irregularidade 10.....	4
a) Análise da Relatora.....	4
2.1. DAS IRREGULARIDADES SANADAS PELA SECEX.....	14
2.1.1. Irregularidade 7.....	14
2.1.2. Irregularidade 12.....	15
2.2. DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX.....	16
2.2.1. Irregularidade 1.....	16
2.2.2. Irregularidade 2.....	22
a) Análise da Relatora.....	22
2.2.3. Irregularidade 3.....	26
2.2.4. Irregularidade 4.....	32



2.2.5. Irregularidade 5.....	36
a) Análise da Relatora.....	37
2.2.6. Irregularidade 6.....	41
a) Análise da Relatora.....	42
2.2.7. Irregularidade 8.....	43
a) Análise da Relatora.....	43
2.2.8. Irregularidade 9.....	51
a) Análise da Relatora.....	51
2.2.10. Irregularidade 11.....	58
a) Análise da Relatora.....	59
2.2.11. Irregularidade 13.....	69
a) Análise da Relatora.....	69
2.2.12. Irregularidade 14.....	73
a) Análise da Relatora.....	73
2.3 ANÁLISE GLOBAL	76
3. PROPOSTA DE VOTO.....	77



PROCESSO	16.438-0/2019
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2018
ÓRGÃO	CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
RESPONSÁVEIS	BENEDITO FRANCISCO CURVO - ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande CHARLES CAETANO ROSA – Membro da Comissão de Transmissão de Mandato 2017/2018 para 2019/2020 CONCEIÇÃO ALVES DA SILVA OLIVEIRA - Analista Legislativo e Contadora GILSON SILVA LEITE - Diretor Administrativo Financeiro IGOR RICHARD DA SILVA OLIVEIRA – Presidente da Comissão de Licitação JOELMA MARIA VIEIRA DOS SANTOS - Gerente de Divisão de Contabilidade e Orçamento JORGE ANTÔNIO DE MORAES - Servidor LOENIR FÁTIMA DA SILVA - Gerente de Divisão de Recursos Humanos
INTERESSADA	Empresa ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA
EQUIPE TÉCNICA	FRANCISNEY LIBERATO BATISTA SIQUEIRA – Auditor Público Externo (Secretário) VALDIR CEREALI – Auditor Público Externo (Supervisor) GONÇALO DA COSTA OLIVEIRA FREITAS – Técnico de Controle Público Externo JEANE DE SOUZA MENEZES SILVA – Técnica de Controle Público Externo
ADVOGADOS	ANTÔNIO EDUARDO DA COSTA E SILVA – OAB-MT 13.752 MIRLAINE OLIVEIRA PIRES - OAB-MT 25.731 ANA CAROLINE ALMEIDA SOUZA – OAB-MT 26.054
RELATORA	CONSELHEIRA SUBSTITUTA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

2. RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

427. Inicialmente, registro que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como a instrução está completa e há parecer ministerial.

428. Ademais, preliminarmente, o Ministério Público de Contas, em seu Parecer Ministerial, suscitou o afastamento da aplicabilidade do artigo 31 da



Lei Complementar 3.728/2012, com redação alterada pelo artigo 14 da Lei Municipal 4.117/2015, em face de sua latente inconstitucionalidade.

429. Desse modo, em sede preliminar, passo à análise do incidente de inconstitucionalidade suscitado.

PRELIMINAR – DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

2.2.9. Irregularidade 10

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
10) DB99. Gestão Fiscal/Financeira. Grave. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT 17/2010	10.1) Concessão da gratificação de função de confiança mediante ato infralegal, ou seja, de forma inconstitucional, por violação direta à norma do inciso art. 39, § 1º da CF/88, bem como em valor variável (de até 100%).	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Nomear servidores efetivos para cargos de confiança sem observar a regra da legalidade estrita na fixação da remuneração dos servidores públicos, quando deveria fixar valores conforme complexidade dos cargos.	Ao deixar de observar a regra da legalidade estrita na fixação da remuneração dos servidores públicos, o gestor contrariou o art. 39, § 1º da CF/1988

a) Análise da Relatora

430. Inicialmente, ressalto que, entre as irregularidades elencadas pela SECEX, em seu relatório técnico preliminar, consta o apontamento da inconstitucionalidade do artigo 14, da Lei Municipal 4.117/2015, que alterou o artigo 31 da Lei Complementar 3.728/2012. Ressalto ainda que o gestor, expressamente, se manifestou sobre ela, afirmando ser constitucional o dispositivo. Por isso, deu-se o processamento do presente incidente.

431. Conforme consta no Relatório Técnico da SECEX, a Lei Municipal 4.117/2015, em seu artigo 14, alterou o artigo 31 da Lei Complementar 3.728/2012, para prever a concessão da gratificação de função de confiança de **até 100% incidente sobre o seu vencimento básico**, ou seja, não estabelece, de forma precisa, os parâmetros para a fixação do valor a ser concedido, conferindo ampla margem de discricionariedade ao gestor. Vejamos o que dispõe:

Art. 14 – O art. 31 da Lei Complementar nº 3.812/2012, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 31 – Os servidores efetivos designados para exercerem função de confiança, bem como os designados para compor as Comissões Permanentes e Temporárias terão o direito de perceber o vencimento de



carreira mais a gratificação de até 100% (cem por cento) incidente sobre o seu vencimento básico, ou optar pelo subsídio do cargo em comissão.”

432. Ademais, para a SECEX, a concessão da referida gratificação de função mediante ato infralegal é inconstitucional, por violação direta à norma do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, bem como em valor variável, de até 100%, segundo critérios não objetivos, viola a norma do § 1º do artigo 39 da CF.

433. Inobstante, o Ministério Público de Contas ressaltou que o artigo 14 da Lei Municipal 4.117/2015 conferiu poder ao Chefe do Poder Executivo para estabelecer unilateralmente o valor da gratificação de função sem a participação do Poder Legislativo.

434. No presente caso, o defendente justificou que não há que se falar em ato infralegal, pois, em observância ao Princípio da Discricionariedade do Administrador Público enquanto sua atuação frente a Instituição, é possibilitado ao gestor oferecer ao servidor efetivo a gratificação de até 100% do salário base, de acordo com a função que exerce.

435. Além disso, sustentou que não existe ato inconstitucional quando o gestor autoriza uma gratificação dentro do percentual estabelecido em lei de até 100%, isso porque, se houve omissão da lei, é necessário que a Câmara a atualize, por meio de suas deliberações.

436. Entretanto, de acordo com o posicionamento da SECEX e do Ministério Público de Contas, este Tribunal deve apreciar a legalidade da concessão da gratificação de função prevista no artigo 14 da Lei 4.117/2015, por meio de ato infralegal.

DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE DIFUSO

437. Pois bem. Quanto a este suscitado incidente de inconstitucionalidade, de antemão, cumpre asseverar que não obstante o



Ministro do Supremo Tribunal, Alexandre de Moraes, ter assentado recentemente no MS 35.410/DF¹, o posicionamento de que “os Tribunais de Contas não podem deixar de aplicar leis que entendam inconstitucionais”, é certo que a Súmula 347 do STF², não foi revogada, nem tão pouco houve por parte do plenário da Suprema Corte, deliberação que encampasse o entendimento de se afastar daqueles a possibilidade de pela via difusa – incidental, ou seja, no caso concreto, afastar a aplicação de atos normativos contrários ao texto constitucional.

438. Aliás, como brilhantemente acentuou a Ministra Carmem Lúcia na Petição 4.656/PB³, levada à deliberação do plenário da Suprema Corte em 19/12/2016, “para quem deixar de aplicar uma norma por entendê-la inconstitucional é diferente de declará-la inconstitucional”. Os Órgãos de controle administrativo, conforme ressalta a Ministra, têm o “poder implicitamente atribuído” de adotar essa prática. Entre esses órgãos, ela citou o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União.

439. E mais, de maneira magistral a Ministra Cármen Lúcia, consignou ainda que, a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público pelos órgãos administrativos autônomos, como os Tribunais de Contas, “conjuga-se com o ideal da sociedade aberta de intérpretes, preconizada por Peter Häberle”⁴.

440. Portanto, não restam dúvidas de que, aos Tribunais de Contas, é assegurada a prerrogativa de, no exercício do controle difuso/incidental de constitucionalidade, poder vir a afastar aplicação de ato normativo que considere inconstitucional⁵, ficando, entretanto, reservado o controle

¹ MS 35410 MC / DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Decisão Monocrática, julgamento em 15 dez. 2017, publicado no DJe de 31 jan. 2018

² Súmula 347 do STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público

³ PET 4656 / PB, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 19 dez. 2016, publicado no DJe de 04 dez. 2017

⁴ Peter Häberle observa que, dentro de um conceito mais amplo de hermenêutica, “cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública(...) representam forças produtivas de interpretação (...); eles são intérpretes constitucionais em sentido lato, atuando nitidamente, pelo menos, como pré-intérpretes(...). Subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação (...). Se se quiser, tem-se aqui uma democratização da interpretação constitucional”. (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, 1590 p.)

⁵ Nesse sentido: Art. 239 do RITCE/MT. Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o



abstrato/concreto de constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal ou aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, conquanto de competência restrita a estes.

441. Posto isso, denoto que o cerne da questão suscitada cinge-se no fato de o artigo 14 da Lei Municipal 4.117/2015 afrontar a Constituição Federal, tendo em vista que a fixação do valor da gratificação de função por ato do Chefe do Executivo, máxime em razão da ampla margem de discricionariedade conferida pela lei, não possui amparo constitucional, por violação direta à norma do § 1º do artigo 39 da CF/88.

442. Nessa toada, para análise acerca da inconstitucionalidade do mencionado artigo, é necessário trazer algumas ponderações.

443. Inicialmente, destaco que a gratificação constitui espécie do gênero vantagem pecuniária, assim como as indenizações, os adicionais e os benefícios. Celso Antônio Bandeira de Mello⁶ utiliza esta definição a partir da Lei 8112/1990 que assim conceitua:

Gratificações: (art. 61, I, II e IX), compreensivas de três espécies de acréscimos: **1) pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de natureza especial (art. 62);** 2) natalina, a qual corresponde a ½ da remuneração a que o servidor fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano (art. 63); e 3) por encargo de curso ou concurso, a quem atuar como instrutor em curso instituído no âmbito da Administração Federal ou participar, fiscalizar, avaliar ou supervisionar banca examinadora ou de comissão de análise de currículos, concurso públicos, exames vestibulares e outros da vida interna da Administração. (original não destacado)

444. Por sua vez, Helly Lopes Meirelles⁷ destaca o caráter excepcional e transitório da concessão das gratificações:

Gratificação de serviço ('propter laborem') é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos

responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, **podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.** (grifei).

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 319.

⁷ MEIRELLES, Helly Lopes. Curso de direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 494/495



para o servidor, tais como os serviços realizados com riscos de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentro outras, as que a administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviço fora da sede (diárias). **Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias 'pro labore faciendo' e 'propter laborem'.** Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador. (...) Por outro lado, o Executivo não pode estender essa vantagem a serviços e servidores que não satisfaçam os pressupostos legais para seu auferimento, porque, como bem decidiu o STF, isto importaria majoração de vencimentos por decreto, o que inadmissível para o serviço público de qualquer das entidades estatais.

445. A partir disso, pode-se inferir que a sistemática adotada na Lei Municipal 4.117/2015 não alcança critérios objetivos pela ausência de metodologia e procedimento que a expressem por mensuração, bem como pressupostos claros que conferem ao servidor direito à gratificação. Mas ao contrário, a disposição do supramencionado dispositivo, não apresenta critérios de aferição para os preceitos de importância, dedicação, responsabilidade, esforço e criatividade, além de serem arbitrários atrelando a concessão de gratificação à discricionariedade do Gestor.

446. Em regra, este tipo de gratificação é conferida mediante avaliação de desempenho individual e/ou institucional, com escolha de metodologia, procedimento relacionados ao cumprimento de metas, com critérios pontuais verificados periodicamente pela Administração por meio de avaliações, a partir dos quais o superior hierárquico servidor faz jus a percepção da vantagem.

447. Portanto, com relação a esse aspecto, saliento que o artigo 39 da Constituição Federal estabelece as diretrizes para o sistema remuneratório na Administração Pública:



Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

448. A meu ver, o postulado constitucional é claríssimo ao disciplinar que a remuneração dos cargos públicos deve ser fixada em valor certo. Isso porque os critérios constitucionais supracitados são objetivos e referentes às atribuições dos cargos ou funções, sendo indevida a utilização de critérios diversos para fixar a gratificação de servidores detentores de função de mesma natureza. A determinação de fixação dos demais componentes remuneratórios por meio de lei afasta qualquer possibilidade variação ou dosimetria de valor de adicional a ser efetuada unilateralmente pelo Chefe do Poder Executivo.

449. Reforço que toda essa sistemática, consoante mencionado alhures, é de observância obrigatória nos Municípios, padecendo de vícios as leis municipais que conflitem com esse modelo.

450. No caso dos autos, o artigo 14, da Lei Complementar 4.117/2015 padece de inconstitucionalidade, uma vez que não apresenta critérios de aferição para a concessão de gratificação.

451. Nesse sentido, colaciono jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que já declarou a inconstitucionalidade de dispositivo similar de lei municipal que confere ao Chefe do Poder Executivo a atribuição de fixar valor de gratificação em valores variáveis. Vejamos:

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DO PEDIDO. NAO CONFIGURADA. CARGOS COMISSIONADOS. GRATIFICACAO. AFRONTA AOS PRECEITOS DA CARTA ESTADUAL PERTINENTES A MATERIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

I - COMPETE AO TRIBUNAL DE JUSTICA O EXAME DE ADIN DE DISPOSITIVO QUE AFRONTA A CONSTITUICAO ESTADUAL, MESMO QUE MALFIRA TAMBEM A CONSTITUICAO FEDERAL; ASSIM SENDO, NAO HA



QUE SE FALAR EM IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DO PEDIDO SOB O FUNDAMENTO DE AUSENCIA DE OFENSA A CARTA ESTADUAL. PRELIMINAR REJEITADA.

II - A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DEVE SER PROCEDIDA EM OBSERVÂNCIA AOS ATRIBUTOS ESPECIAIS DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, INDICATIVOS DA ESPECIALIDADE INERENTE A TAL PROVIMENTO, A PONTO DE SE DISPENSAR O CONCURSO PÚBLICO, SENDO PASSÍVEL DE NOMEAÇÃO E EXONEAÇÃO A QUALQUER TEMPO. DESSE FORMA, PATENTEIA-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGOS COMISSIONADOS, SEM A OBSERVÂNCIA DE TAIS REQUISITOS ESPECÍFICOS; MORMENTE QUANDO NÃO EVIDENCIAM VÍNCULO DE CONFIANÇA QUE JUSTIFIQUE O REGIME DE LIVRE NOMEAÇÃO QUE OS CARACTERIZA, IMPLICANDO EM BURLA A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. II - É INADMISSÍVEL A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FORMA ALEATORIA PELO CHEFE DO EXECUTIVO, SEM QUE PREVISTO O NECESSÁRIO FATOR DIFERENCIADOR NA ATIVIDADE PRESTADA E/OU NAS CONDIÇÕES ANORMAIS DE EXECUÇÃO DE TAREFAS. III - A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDOR MUNICIPAL EXIGE REGULAR E INDIVIDUADA PREVISÃO DE PAGAMENTO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO, SOB PENA DE VIOLAÇÃO A DIRETRIZ INSITA NO PARÁGRAFO ÚNICO, DO ART. 113, DA CARTA ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. (204-5/200 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo 200101836362, DES. ARIVALDO DA SILVA CHAVES, DJ 14295 de 22/06/2004)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Provimento em Cargo Público. Acesso. Irredutibilidade de Vencimentos. Cargo de Provimento em Comissão. Instituição de Gratificação. Afronta a Texto Constitucional Federal e Estadual. 1- (...). 2- (...). 3- Compete ao Chefe do Executivo, ao criar gratificação de cargos em comissão, fixar valor certo, sem deixar margem diversa da finalidade imposta à Administração Pública (art. 92, CE). 4 – (...). Ação Julgada Procedente. (ADI nº 270-7/200, Rel. Des. Ney Teles de Paula).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos da Lei nº 13.18, de 16.11.1993, da Lei nº 13.309, de 25.09.1993, e da Lei nº 1.510, de 29.12.2000, todas do Município de Paraúna. Preliminares afastadas. 1- (...). 2 - (...). 3- (...). 4 - A gratificação a ser concedida pelo Chefe do Poder Executivo para os ocupantes de cargos em comissão deverá ser fixada em valores certo, sem margem a atuação ilegal, pessoal e diversa da finalidade pública, sendo o art. 58, os parágrafos 1 e 2 do art. 59, o art. 62, da Lei nº 1.318/93, e o art. 23, parágrafos 1 e 2, da Lei nº 1.510/00 incompatíveis com o art. 92 da Constituição Estadual justamente por propiciarem a atuação personalista do Administrador. 5 – o Caput do art. 59 da Lei nº 1.318/93 não foi recepcionado pela ordem constitucional estadual ditada pela Emenda nº 19/98 a CF, que a ela incorporou, estando ineficaz no mundo jurídico. 6 - (...). 7 (...). Ação julgada parcialmente

452. Ademais, ressalto que os pressupostos certos e específicos para a concessão de gratificação resguarda a essência de sua própria natureza da vantagem pecuniária, distinta da remuneração básica.



453. Nesse esteira leciona José dos Santos Carvalho Filho⁸:

No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrar-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela da remuneração global com a nomenclatura de gratificação ou de adicional, que, na verdade, nada mais constitui do que parcela do acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado. **As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimento disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias.** É o caso da gratificação de encargos especiais, que, no Estado do Rio de Janeiro, é paga com o caráter de generalidade e nasceu realmente para elevar vencimentos. A respeito dessa gratificação, decidiu o TJ-RJ que tal vantagem, “dada sua feição genérica e indefinida, e a destinação vinculada à reposição de perdas inflacionárias, constitui verdadeiro reajuste salarial e, como tal, deve aproveitar a todos os servidores do ente público em referência, tanto os ativos quanto os aposentados”. Idêntica posição adotou o STF no que tange à gratificação de incentivo, de caráter genérico e impessoal, criada por lei do Estado de Pernambuco. Em outras palavras, cuida-se de vantagens pecuniárias que têm o título de gratificação, mas, na verdade, retratam parcelas incluídas no próprio vencimento do cargo. (original não destacado)

454. Portanto, pelo exposto, considero que a fixação do valor da gratificação de função por ato do gestor, máxime em razão da ampla margem de discricionariedade conferida pela lei, não possui amparo constitucional.

455. Ademais, considero importante esclarecer que é inquestionável que o afastamento da aplicabilidade da Lei considerada inconstitucional é cláusula de reserva de plenário, razão pela qual, a medida adequada para tutelar o direito material constatado é a suspensão dos atos administrativos eivados de evidente vício de inconstitucionalidade.

456. Desse modo, saliento que, embora o Tribunal de Contas não tenha competência para declarar a inconstitucionalidade de lei, o artigo 51 da Lei Complementar 269/2007 combinado com o artigo 239 da Resolução 14/2007, autoriza o TCE a declarar a inaplicabilidade de lei ou ato normativo quando constatar a sua inconstitucionalidade, total ou parcial, como é o caso do artigo 14 da Lei Municipal 4.117/2015. Destaco:

Art. 51. Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito, for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 733.



Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno.

Parágrafo único. A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial.

[...]

Art. 239. Se por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito, o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.

457. Como mencionado, ao Tribunal Pleno, nos termos do inciso X do artigo 29 do Regimento Interno, compete o afastamento dos efeitos das normas tidas como inconstitucionais.

458. Pelo exposto, preliminarmente, no uso das atribuições constitucionais e regimentais previstas na Súmula 347 do STF, no artigo 51 da LOTCE-MT e nos artigo 239 do RITCE-MT, **concluo**, em consonância com o Ministério Público de Contas, **no sentido de DECLARAR a inaplicabilidade do artigo 31 da Lei Complementar 3.728/2012, com redação alterada pelo artigo 14 da Lei Municipal 4.117/2015**, em face de sua latente inconstitucionalidade, diante da afronta direta à norma do § 1º do artigo 39 da Constituição Federal.

459. Ademais, considero importante destacar que, recentemente foram promulgadas as Leis Complementares 4.435/2019 e 4.484/2019, que tratam de mudanças estruturais administrativas na Câmara Municipal de Várzea Grande.

460. Todavia, o artigo 14, da Lei Complementar 4.117/2015, o qual não apresenta critérios de aferição para a concessão de gratificação, não foi alterado e nem revogado, permanecendo a sua inconstitucionalidade.

461. Portanto, **no mérito** deste caso concreto, vislumbro que permanece a irregularidade acerca da concessão de gratificação de forma inconstitucional.

462. Assim, com base no artigo 22, § 1º, da Lei Complementar 269/2007, **mantenho a irregularidade, com aplicação de multa.**



463. Logo, para aplicação de **multa**, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

464. Isso porque os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exigem a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos.

465. Vale ressaltar que o Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, disciplinou que o **erro grosseiro** é aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com **culpa grave**, caracterizado por **ação ou omissão** com elevado grau de **negligência, imprudência ou imperícia**.

466. Ou seja, os Agentes Públicos serão Responsabilizados pelo cometimento de irregularidades, no desempenho de suas funções, se elas se derem em razão de erro grosseiro ou dolo.

467. Ainda, enfatizo que o Acórdão 2.391/2018 do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabeleceu balizas importantes sobre a responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

468. Dito isso, tomando por base os conceitos acima, entendo que esta irregularidade decorreu de erro grosseiro, de uma grave inobservância de um dever de cuidado da coisa pública, isto é, que foi praticado com culpa grave.

469. Por essa razão, em consonância com o Ministério Público de Contas, **mantenho** esta irregularidade, com aplicação de **multa no valor de 6 UPFs-MT** ao Senhor **Benedito Francisco Curvo**, tendo em vista que as justificativas apresentadas pela defesa não afastam a irregularidade, uma vez que **o dispositivo eivado de inconstitucionalidade permanece vigente**, com base no artigo 75, III, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, “a”, ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP.



470. Enfrentada a preliminar ventilada, a seguir, passo à análise das irregularidades constatadas nas Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Várzea Grande, exercício de 2018, sob a gestão do Senhor Benedito Francisco Curvo, Presidente à época, em obediência ao princípio da motivação da decisão administrativa e ao princípio da persuasão racional do julgador.

2.1. DAS IRREGULARIDADES SANADAS PELA SECEX

2.1.1. Irregularidade 7

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
7) HB15. Contratos Grave. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei 8.666/1993)	7.1) A execução do Contrato de 2/2018 com a ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática LTDA., foi realizado sem apresentação de relatórios e documentos que comprovam a execução do objeto contratado	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Autorizar pagamento das notas fiscais para a contratada quando deveria exigir primeiro que fosse apresentado relatórios dos serviços executados como condição para que o pagamento fosse autorizado.	Ao autorizar pagamento das notas fiscais para a contratada sem que fosse apresentado relatórios dos serviços executados como condição para que o pagamento fosse autorizado, o gestor colabora com a incerteza da realização do gasto público.
		Gilson Silva Leite – Secretário Administrativo Financeiro	Pagar notas fiscais da contratada quando deveria exigir primeiro que fosse apresentado relatórios dos serviços executados como condição para que o pagamento fosse realizado	Ao pagar notas fiscais da contratada sem que fosse apresentado relatórios dos serviços executados como condição para que o pagamento fosse realizado, o responsável financeiro colabora com a incerteza da realização do gasto público
		Joelma Maria Vieira dos Santos – Gerente de Divisão de Contabilidade e Orçamento	Atestar as notas fiscais apresentadas pela contratada, bem como realizar relatório de forma genérica quando deveria exigir da contratada apresentação de relatórios dos serviços executados	Ao atestar execução de contrato sem que se tenham apresentados documentos relatórios detalhados sobre a realização do objeto contratado, a fiscal colabora com a incerteza do gasto público e induz o gestor ao erro

471. Em consonância com a SECEX e com o Ministério Público de Contas, **afasto o apontamento**, tendo em vista que este achado está sendo apurado na Tomada de Contas Ordinária 15.771-6/2019. Este processo foi instaurado por determinação contida no Acórdão 193/2019 - TP, para identificar os responsáveis e os valores lesivos ao erário, decorrentes da não comprovação da prestação integral dos serviços mensais de assessoria contratados, conforme obrigações contratuais estipuladas na Cláusula 1.1 do Contrato 10/2017, celebrado entre a Câmara Municipal de Várzea Grande e a empresa ACPI - Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda.



2.1.2. Irregularidade 12

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
12) EB05. Controle Interno Grave. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE 14/2007).	12.1) Falta de controles internos dos bens patrimoniais em face da indisponibilidade de informações de cada bem quanto à sua localização no órgão e os históricos e dados de suas movimentações.	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Deixar de normatizar sistema de controle no setor de patrimônio visando uma eficiência da gestão e dos resultados, quando deveria dar transparência das ações desenvolvidas.	Ao deixar de normatizar um sistema de controle no setor de patrimônio colaborou com ineficiência da gestão e dos resultados, além da falta de transparência das ações desenvolvidas.
		Gilson Silva Leite – Secretário Administrativo Financeiro	Deixar de implantar sistema de controle no setor de patrimônio visando uma eficiência da gestão e dos resultados, quando deveria dar transparência das ações desenvolvidas	Ao deixar de implantar sistema de controle no setor de patrimônio visando uma eficiência da gestão e dos resultados, além de uma transparência das ações desenvolvidas.

472. Inobstante ao achado acima, na mesma linha da Equipe Auditora e do *Parquet* de Contas, acolho o argumento da defesa de que a mudança da sede, bem como a recente nomeação do Gerente de Divisão de Patrimônio, nomeado há apenas 6 dias antes da inspeção *in loco*, tenha impossibilitado o acesso da SECEX às informações necessárias, o que entendo como circunstâncias práticas que dificultaram esta ação.

473. Além disso, em consulta no Sistema APLIC, exercício de 2018, no dia 22 de outubro de 2020, verifico, conforme relatório elaborado pela Unidade de Controle Interno – item 8.0 PATRIMÔNIO, que houve a realização do Inventário Patrimonial relativo ao exercício de 2018:



8.0 PATRIMÔNIO

8.1. Bens móveis e imóveis

Os trabalhos referentes ao Setor de Patrimônio foram desenvolvidos normalmente. O Sistema Informatizado está em pleno funcionamento. Conforme informado pela Gerência de Patrimônio os bens móveis novos foram lançados, cadastrados e emplacados. Em Dezembro/2018, os bens em comodato pertencentes aos vereadores foram emplacados e formalizado os termos de comodato com os vereadores, porém ainda não foi colhido as devidas assinaturas, pois os mesmos entraram de recesso. Com isso, os termos serão regularmente assinados pelos vereadores após o retorno do recesso.

No ano de 2018 foram adquiridos vários móveis (armários, mesas, cadeiras e etc), notebook, ar condicionado, todos devidamente identificados e registrados.

Destaca-se que os veículos estão inutilizados, devido a não efetivação de um contrato com um fornecedor para abastecimento dos veículos.

474. Por essa razão, considero **sanada** a irregularidade.

2.2. DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX

2.2.1. Irregularidade 1

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
1) JB01. Despesas Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964)	1.1) Houve pagamento de despesas de caráter indenizatório ao Gabinete do Presidente da Casa de Leis no valor total de R\$ 100.211,70 – Tabela 03, em desacordo com a Resolução de Consulta de 29/2011.	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Autorizar pagamento de verba de caráter indenizatório sem amparo na Legislação, contrariando a Resolução de Consulta 29/2011 deste Tribunal de Contas, quando deveria especificar qual a finalidade da referida verba, ou seja, qual despesa seria indenizada.	Ao autorizar pagamentos de verbas de caráter indenizatórias sem especificar qual a despesa estaria sendo ressarcida, o gestor contrariou a Resolução de Consulta de 29/2011, bem como o art. 70, § único, CF/1988.

a) Análise da Relatora

475. Com reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal, esta irregularidade refere-se à perpetuidade do pagamento mensal de R\$ 10.021,17, a título de verba indenizatória para o Gabinete da Presidência da Câmara, em duplicidade com o pagamento da verba indenizatória ao Vereador-Presidente.



476. Ressalto que é de notório conhecimento da Câmara Municipal de Várzea Grande a ilegalidade da verba indenizatória de gabinete pelo Presidente da Casa de Leis, de forma que a continuidade do seu pagamento, após 30/8/2016, consistiu em flagrante irregularidade e afrontou o **Acórdão 471/2016-TP**, Contas Anuais de Gestão, do exercício 2015.

477. Assim, entendo que o pagamento de verba indenizatória **ao Gabinete da Presidência da Câmara não possui amparo legal**, pois a Lei Complementar 3.964/2013, que alterou a **Lei Complementar Municipal 3.205/2008**, que instituiu tal verba, **teve sua aplicabilidade afastada pelo Acórdão 471/2016**, exarado no Processo 2.481-3/2015.

478. Isso porque, **não especificou as despesas a serem indenizadas e não indicou as atividades parlamentares desenvolvidas** no interesse da Administração Pública que justificassem o seu pagamento.

479. Até mesmo porque, **os gastos com manutenção da estrutura do gabinete já devem constar do planejamento orçamentário da Câmara como um todo**, consoante **Resolução de Consulta 29/2011**, deste Tribunal, vejamos:

1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que **especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento** e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei.

2) A verba indenizatória **não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar**, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais **devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara**, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária-financeira dos gastos públicos. Grifei.
(...)

4) A verba indenizatória não pode ser destinada ao pagamento de despesa já indenizada sob outra forma, sob pena de se configurar duplicidade de pagamento da mesma despesa. Nesse sentido, só é possível a acumulação da concessão de verba indenizatória com diária ou adiantamento quando decorrerem de fatos geradores distintos.

480. Desse modo, considero que o seu pagamento resultou no **recebimento em duplicidade por parte do Presidente do Legislativo**, pois este já



recebia, na qualidade de Vereador Presidente, a verba indenizatória no valor de R\$ 9.000,00, conforme a Lei Municipal 4.399/2018. E, ainda, recebeu o valor de R\$ 10.021,17, a título de verba indenizatória de Gabinete, conforme dispõe a Lei 3.205/2008.

481. Sobre o tema, segue enunciado citado no Boletim de Jurisprudência deste Tribunal, edição consolidada até julho de 2018, a seguir transcrito:

Despesa. Vereadores. Verba indenizatória. Verba de Gabinete. Constitucionalidade.

1. O pagamento de verba indenizatória a vereadores possui amparo constitucional, tendo por finalidade o ressarcimento do agente político pelos gastos eventualmente realizados para desempenhar suas atividades parlamentares, conforme condições estabelecidas na Resolução de Consulta nº 29/2011 do TCE- MT.

2. A criação de verba indenizatória para gabinetes (Verba de Gabinete) fere os artigos 37, *caput*, da Constituição Federal e 129 da Constituição do Estado de Mato Grosso. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão 510/2016-TP. Julgado em 20/09/2016.) Grifei.

482. Logo, entendo que **não há amparo legal** para o pagamento da verba indenizatória ao Gabinete da Presidência da Câmara. Assim, **a continuação desse pagamento constitui ilegalidade geradora de dano ao erário**, a qual enseja obrigação de restituição.

483. Desse modo, em consonância com o Parecer Ministerial, entendo pela manutenção da **irregularidade JB01**, de natureza grave, e pela **condenação** do Senhor **Benedito Francisco Curvo**, em **restituição ao erário**, com recursos próprios, do **valor de R\$ 100.211,70**, relacionado ao pagamento das verbas indenizatórias pagas ao Gabinete da Presidência da Câmara, corrigido monetariamente, no **prazo de 60 dias**, conforme quadro a seguir, extraído do Relatório Técnico Preliminar⁹:

Mês do Pagamento	Beneficiário	Valor
Janeiro	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Fevereiro	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Março	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Abril	Benedito Francisco Curvo	10.021,17

⁹ Doc. Digital 194965/2019, pág. 16



Maio	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Junho	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Julho	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Agosto	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Setembro	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
Outubro	Benedito Francisco Curvo	10.021,17
TOTAL		R\$ 100.211,70

484. Posto isso, para aplicação de **multa**, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

485. Isso porque os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exigem a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos. Vejamos:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo ou erro grosseiro**. Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018). (negritei)

486. Vale ressaltar que o Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, regulamentou a matéria nos seguintes termos:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§1º Considera-se **erro grosseiro** aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com **culpa grave**, caracterizado por **ação ou omissão** com elevado grau de **negligência, imprudência ou imperícia**.

§2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.



§4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo. (negritei)

487. Ou seja, os Agentes Públicos serão Responsabilizados pelo cometimento de irregularidades, no desempenho de suas funções, se elas se derem em razão de erro grosseiro ou dolo.

488. Quanto ao erro grosseiro, o Tribunal de Contas da União, por meio de sua jurisprudência, tem oferecido os parâmetros necessários para delimitação do conceito criado pelo legislador. Conforme dispõe Acórdão 2860/2018-Plenário, do Ministro Augusto Sherman:

Resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

489. Ainda, enfatizo o que disciplina o Acórdão 2.391/2018 do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que estabeleceu balizas importantes sobre a responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave



inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

490. Portanto, tomando por base os conceitos acima, entendo que o erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.**

491. Nesse passo, acrescento, ainda, que o princípio da razoabilidade é incompatível com o reconhecimento do erro grosseiro, tendo em vista que aquele tem espaço quando se verifica a ocorrência de irregularidades, apesar dos esforços do gestor, que acabam minimizados em razão de deficiências estruturais, caso fortuito ou força maior, inexigibilidade de conduta diversa, entre outros fatores que excluem o nexo de causalidade e/ou a culpabilidade.

492. Dito isso, no caso concreto, ressalto que o novo artigo 22, § 2º, da LINDB, dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[...]

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

493. Nesse sentido, considero importante reforçar que esse tema já foi exaustivamente abordado no **Processo 2.481-3/2015**, que tratou das Contas Anuais de Gestão da Câmara, referente do **exercício de 2015**, no **Processo 10.578-3/2016**, referente à auditoria de conformidade sobre folha de pagamento e no **Processo 14.760-5/2018**, que tratou das Contas Anuais de Gestão da Câmara, referente do **exercício de 2017**.



494. Portanto, entendo que toda essa desobediência com as decisões proferidas por este Tribunal de Contas são circunstâncias agravantes que refletem na aplicação de sanção. Por esse motivo, aplico **multa de 10%, sobre o valor atualizado do dano.**

495. Por fim, oportunamente, anoto que, ainda que não fosse o caso de reincidência, o que denota dolo ou erro grosseiro, de acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União, o dever de indenizar os prejuízos ao erário está sujeito apenas à comprovação de dolo ou culpa, sem a necessidade da gradação prevista no artigo 28 da LINDB, regulamentado pelo Decreto 9.830/2019. Senão vejamos precedente daquele Tribunal:

Acórdão 2768/2019 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler). Responsabilidade. Débito. Culpa. Dolo. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), que trata da responsabilização pessoal do agente em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e se refere exclusivamente à aplicação de sanções, visto que **o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).**

2.2.2. Irregularidade 2

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
2) JB01. Despesas Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964)	2.1) Houve pagamento de despesas de forma irregular no valor total de R\$ 3.570,00, haja vista que este foi feito sem a entrega do produto, contrariando o art. 62, da Lei Federal de 4.320/1964	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Autorizar pagamento sem a entrega do serviço, quando deveria exigir do responsável pela contratação a apresentação de documentos que comprovasse a realização das atividades contratadas	Ao autorizar pagamento sem a entrega do serviço, o gestor colabora para o gasto público indevido
		Conceição Alves da Silva Oliveira – Contadora	Atestar Nota Fiscal sem a entrega do serviço, quando deveria exigir do responsável pela contratação a apresentação de documentos que comprovasse a realização das atividades contratadas	Ao atestar a Nota Fiscal sem a entrega dos serviços, a contadora induziu o gestor ao erro

a) Análise da Relatora

496. De acordo com a SECEX, o Senhor José Maria Evangelista Santos foi contratado para realizar serviços de análise e assessoramento dos levantamentos contábeis previstos na Resolução Normativa 19/2016 deste



Tribunal. Contudo, **não houve apresentação dos serviços realizados pelo contratado**. Desse modo, a Equipe Técnica apontou que o valor pago, de R\$ 3.570,00, foi ilegal.

497. Para corroborar com o apontamento da SECEX, colaciono trechos do Relatório de Auditoria da Unidade de Controle Interno da Câmara de Várzea Grande 1/2019/UCI, elaborado pela Senhora Marina Silva Lago, Controladora Interna¹⁰. Vejamos:

Diante de todo o exposto, os trabalhos da comissão de transmissão deverão ser elaborados pelos integrantes da comissão, sendo que até mesmo os integrantes indicados pelo mandatário eleito não deverá ter ônus para o Município. Sabe-se que o Sr. José Maria Evangelista Santos não compõe a Comissão de Transmissão, mas mesmo assim não justifica a contratação do serviço, pois trata-se de ônus provocado ao município sem razão e fundamentação, visto que todo o trabalho de realização do relatório cabe aos integrantes da comissão e em particular, a parte contábil cabe exclusivamente à Contadora, a qual é servidora efetiva. Ademais, caso fosse necessário a assistência contábil para fornecimento de algum relatório, deveria ter sido solicitada à empresa ACPI Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda, CNPJ nº 36.879.070/0001-09, a qual possuía o Contrato nº 002/2018 vigente, com o objeto de prestação contínua e programada de serviços técnicos especializados de acompanhamento das atividades administrativas, contábil, de planejamento, financeira e patrimonial, com visitas in loco, além de outras formas de atendimento melhores detalhadas no Termo de Referência, com custo mensal de R\$19.000,00 (dezenove mil reais).
[...]

Concluindo, solicito à atual Gestão notificação ao prestador de serviço José Maria Evangelista Santos para que proceda a devolução ao erário do valor recebido indevidamente, na importância de R\$3.570,00 (três mil e quinhentos e setenta reais) em razão do ônus ao erário provocado irregularmente pela Gestão Anterior, sem justificativa e sem a correta formalização e fundamentação do processo de contratação, sob pena de representação ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e responsabilização dos responsáveis causadores do dano ao erário.

498. Pois bem. Conforme se verifica nos autos, a Câmara de Várzea Grande possui contadora efetiva, a Senhora Conceição Alves da Silva Oliveira. Portanto, a meu ver, a mencionada servidora é quem deveria realizar este serviço, pois era a pessoa que melhor conhece a situação contábil da Casa de Leis. Para comprovar, destaco a Nota Fiscal 201800032620 atestada pela Senhora Conceição¹¹:

¹⁰ Doc. Digital 178703/2019, págs 549 à 554

¹¹ Doc. Digital 178703/2019, pág. 560



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

		ESTADO DE MATO GROSSO			
		PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE - MT			
		SECR. MUNICIPAL DE GESTÃO FAZENDÁRIA			
IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA					
NOTA FISCAL DE SERVIÇO - AVULSA		SÉRIE	NÚMERO	1ª VIA	
			20180032620		
REQUERENTE					
NOME OU RAZÃO SOCIAL				INSCRIÇÃO / C.M.C.	
JOSE MARIA EVANGELISTA SANTOS				9369504	
ENDEREÇO				CPF/CNPJ	
				274.952.991-34	
SERVIDO					
NOME OU RAZÃO SOCIAL				INSCRIÇÃO / C.M.C.	
CAMARA MUNICIPAL DE VARZEA GRANDE				185187	
ENDEREÇO				CPF/CNPJ	
RUA - RUA - CASTELO BRANCO an. Quadra:0000, Lote:0000, BAIRRO:				14.971.626/0001-50	
CEP: 78.110-000, VARZEA GRANDE TELEFONE: (65) 3686-1554					
NATUREZA DA OPERAÇÃO				DATA DO REQUERIMENTO	
				27/12/2018	
DADOS DOS SERVIÇOS					
QUANT.	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	% I.S.S.Q.N.	UNID.	PREÇO UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1	VALOR CORRESPONDENTE A PARTE DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ACOMPANHAMENTO DE ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO DE TRANSMISSÃO DE GESTÃO.	5,0000		3570,00	3.570,00
TOTAL DA NOTA		VALOR I.S.S.Q.N.		VALOR LIQ. A RECEBER	
3.570,00		3.570,00		3.570,00	
BASE CALC. I.R.R.F.		VALOR I.R.R.F.		VALOR DO I.N.S.S.	
3.570,00		0,00		0,00	
BASE CALC. I.N.S.S.		VALOR I.N.S.S.		VALOR DO I.N.S.S.	
3.570,00		0,00		0,00	
ISSQN devido a PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE - MT igual a 0%					
Recolhido através da guia autenticada total desta nota nº 20180032620 Agência Bancária nº 0790-0					
Data: 27/12/2018 Valor R\$: 3.570,00 Número/Ano D.A.M.: 15038723/2018					
MOTIVO DO FORNECIMENTO					
OBSERVAÇÕES					

499. Inobstante, vislumbro que o Senhor Benedito Francisco Curvo, na qualidade de gestor público, ao autorizar o pagamento da despesa acima descrita, **sem se atentar se houve a efetiva entrega do serviço**, colaborou para ocorrência do gasto público indevido.

500. Ademais, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, os próprios defendentes confirmaram que o contratado recebeu metade do valor pelo trabalho nos primeiros 30 dias de atividade e deveria receber a outra metade na entrega do relatório contábil.

501. Todavia, **não é possível localizar nos autos qualquer documento que indique quais foram os serviços realizados neste período** que justificassem o pagamento de 50% do valor pactuado.



502. E mais, conforme consta na Defesa apresentada pelo Senhor Charles Caetano Rosa, os serviços não foram efetivados, ou seja não houve entrega do relatório contábil¹². Vejamos:

O resultado é que o relatório contábil- financeiro permanece em poder do contador contratado que diante da notificação do controle interno não apresentou o relatório final, acreditamos que pela rescisão de seu contrato.

503. Desse modo, tendo em vista que não houve, na presente contratação, a formalização do contrato, de forma que não existe qualquer cronograma de execução dos serviços e de pagamentos capaz de justificar o seu parcelamento, bem como cláusula que assegurasse a prestação efetiva do serviço contratado e a fixação de multa pelo descumprimento correlato, e também não houve a comprovação de que os serviços foram efetivamente prestados, em consonância com o Ministério Público de Contas, **mantenho** esta irregularidade.

504. Por essa razão, **condeno** o Senhor **Benedito Francisco Curvo** e a Senhora **Conceição Alves da Silva Oliveira** a restituírem, solidariamente, ao erário o montante de **R\$ 3.570,00**, corrigido monetariamente, no **prazo de 60 dias**.

505. E, no que tange à aplicação de **multa**, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

506. Isso porque os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exigem a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos.

507. Vale ressaltar que o Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, disciplinou que o **erro grosseiro** é aquele manifesto, evidente e inescusável

¹² Doc. Digital 229181/2019, pág. 6



praticado com **culpa grave**, caracterizado por **ação ou omissão** com elevado grau de **negligência, imprudência ou imperícia**.

508. Ou seja, os Agentes Públicos serão Responsabilizados pelo cometimento de irregularidades, no desempenho de suas funções, se elas se derem em razão de erro grosseiro ou dolo.

509. Ainda, enfatizo que o Acórdão 2.391/2018 do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabeleceu balizas importantes sobre a responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

510. Portanto, tomando por base os conceitos acima, entendo que, no presente caso, ocorreu erro grosseiro, visto que esta irregularidade decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado com os recursos públicos, isto é, que foi praticada com culpa grave.

511. Assim, aplico **multa de 10%, sobre o valor atualizado do dano**, prevista no artigo 287, do RITCE-MT, nos moldes do 22, § 2º, da LINDB.

2.2.3. Irregularidade 3

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
3) HB99. Contrato Grave. Irregularidade referente à Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 – TCE-MT.	3.1) Contratação de serviços contábeis sem a formalização de contrato, situação vedada pelo art. 60, § único da Lei 8.666/1993.	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Autorizar contratação de serviços contábeis e financeiros de forma verbal, quando deveria formalizar termo contratual	Ao autorizar contratação de serviços contábeis e financeiros de forma verbal, o gestor contrariou o art. 60, § único da Lei 8.666/1993
		Charles Caetano Rosa – Membro da Comissão de Transmissão de Mandato e solicitante da contratação de assessor contábil	Deixar de acompanhar a correta instrução do processo de contratação de assessor contábil e financeiro para atender demanda da Comissão de transmissão de mandato, permitindo assim contratação verbal, quando deveria formalizar termo contratual	Ao deixar de acompanhar a correta instrução do processo de contratação de assessor contábil e financeiro para atender demanda da Comissão de transmissão de mandato, permitindo assim contratação verbal, o responsável contrariou o art. 60, § único da Lei 8.666/1993



512. De acordo com a SECEX, houve a contratação de serviços contábeis sem a formalização de contrato, situação esta vedada pelo artigo 60, § único, da Lei 8.666/1993. Vejamos:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

513. Nesse sentido, verifico que a contratação sob exame, a qual foi realizada por dispensa de licitação e objetivava a prestação de serviço no valor total de R\$ 7.140,00, poderia ter sido realizada por um dos instrumentos previstos no §2º do artigo 62 da lei de licitações:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

[...]

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

514. Desse modo, no que tange ao argumento defensivo de que somente com a nota de empenho a irregularidade estaria sanada, uma vez que é facultativo a administração substituir o contrato por qualquer outro instrumento hábil, nos moldes do artigo 62, § 4º, da Lei 8.666/1993, entendo que não merece prosperar.

515. Isso porque, o mencionado dispositivo disciplina que o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, bem como



nas contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras.

Destaco:

Art. 62. [...]

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

516. Por outro lado, ressalto que, nos demais casos, o termo de contrato é facultativo, podendo ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, desde que estes contenham, no que couber, os requisitos previstos no artigo 55 da Lei 8.666/1993.

517. Contudo, da análise dos autos, não vislumbro qualquer documento que cumpra a função de substituição do contrato, contendo descrição do objeto da avença, prazo de entrega, o preço e as condições de pagamento.

518. Ademais, no que diz respeito à responsabilização do Senhor Charles Caetano Rosa, o qual alegou não possuir legitimidade para figurar no polo passivo destes autos, pois, segundo o defendente, não possuía vínculo com a administração, observo que, de forma contrária ao suscitado, o mesmo foi nomeado, em 9/11/2018, para fazer parte da Comissão de Transmissão de Mandato, por meio da Portaria 85/2018¹³.

¹³ Doc. Digital 178703/2019, págs. 514 e 515



Portaria n.º 85/2018

"Dispõe sobre a nomeação da Comissão de Transmissão de Governo, prevista na Resolução Normativa N.º 19/2016 – TP, e dá outras atribuições."

O Sr. **BENEDITO FRANCISCO CURVO**,
Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas.

RESOLVE:

Artigo 1º - Nomear a Comissão de Transmissão de Governo, prevista na Resolução Normativa N.º 19/2016 – TP:

Gestão Atual:

- I – Marina Silva Lago – Controladora Interna;
- II – Conceição Alves da Silva Oliveira – Contadora;
- III – Aline Pascoin de Campos – Procuradora Jurídica;
- IV – Welliton Pinto de Souza – Diretor-Geral;
- V – Gilson Silva Leite – Secretário Adm. e Financeiro.

Gestão Futura:

- I – Charles Caetano Rosa;



519. Além disso, conforme o questionamento feito pela SECEX, “se ele não tinha vínculo com a Administração Pública, por que então na data do dia 12 de novembro de 2018, ele solicitou ao então Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande contratação de assessoramento contábil para a Comissão de Transmissão de Mandato?”, entendo que esta solicitação, formulada pelo Senhor Charles Caetano Rosa, reforça o seu vínculo com a Administração¹⁴. Vejamos:

¹⁴ Doc. Digital 178703/2019, pág. 518



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br



Várzea Grande-MT, 18 de dezembro de 2018.

Ofício nº 01/2018

Senhor Presidente

Através da Portaria nº 85/2018 foi criada a Comissão de Transição da Câmara Municipal de Várzea Grande para o biênio 2019/2020 em consonância com a Resolução nº 19/2016 – TCE onde este signatário faz parte como membro da equipe da futura gestão.

Dando início aos trabalhos, ocorreu reunião em 03/12/2018 na sede do Poder Legislativo com a presença de todos os membros e foi deliberado e lavrado através de Ata que os membros da atual gestão disponibilizariam aos membros da futura gestão todos os documentos exigidos na Resolução acima citada, exceto aqueles ainda em processamento e cujo fechamento dependeriam de evento futuro.

Inobstante ao estipulado, viemos informar que ainda não nos foram passados os itens, informações e documentos lavrados na referida ata, para os quais fora fixado o prazo de cinco dias, vencido em 10/12/2018.

Diante deste fato singelo mas inexorável urge NOTIFICAR Vossa Excelência com a finalidade de solicitar humildemente que determine aos servidores membros da comissão de transição da atual gestão que cumpram imediatamente o contido e definido em ata e passem oficialmente as informações e documentos necessários para análise e tomada de providências com vistas ao biênio 19/20, sob pena de que o aludido atraso possa comprometer o trabalho da equipe de transição, especialmente no tocante a tomadas de decisão pretérita da nova gestão.

Ao ensejo renovo votos de estima e consideração.


CHARLES CAETANO ROSA
Membro

EXMO. SR.

VEREADOR BENEDITO FRANCISCO CURVO.

PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES DE VÁRZEA GRANDE – MATO GROSSO.

520. Ainda, constato que o Senhor Charles Caetano Rosa solicitou, também, a publicação da Portaria da Comissão de Transmissão de Mandato¹⁵.

Ilmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande.

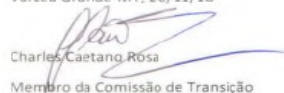
Que no dia 08/11/18 ficou definida nossa participação na comissão de transição.

Nesse sentido no dia 12/11/19 solicitamos por escrito a contratação de assessoria contábil, considerando que tal assessoria visa analisar atos da contadoria da Câmara, daí a importância da imparcialidade. Levantamos também que o contrato da assessoria contratada não dispõe em seu objeto esse tipo de serviço e que o contrato está em via de encerramento.

Diante disso houve autorização de Vossa Senhoria pelo que encaminhamos 03 profissionais para análise de contratação.

Solicitamos também a publicação da Portaria da comissão haja visto que já estamos fazendo levantamentos conforme ficou autorizado e ajustado na reunião do dia 08/11/2018.

Várzea Grande-MT, 20/11/18


Charles Caetano Rosa
Membro da Comissão de Transição

¹⁵ Doc. Digital 178703/2019, pág. 508



521. Ademais, observo também que o próprio defendente, ao alegar que o contratado recebeu metade do valor nos primeiros 30 dias de atividade, confirmou a afronta ao artigo 62 da Lei 4.320/1964, haja vista que o pagamento somente deve ser realizado após a confirmação do serviço prestado .

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

522. Posto isso, considerando que o Senhor Charles Caetano Rosa foi nomeado para integrar a Comissão de Transmissão de Mandato, entendo que este deve responder, de forma solidaria com o gestor, por ter solicitado a contratação indevida de assessoria contábil.

523. Logo, para aplicação de **multa**, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

524. Isso porque os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exigem a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos.

525. Vale ressaltar que o Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, disciplinou que o **erro grosseiro** é aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com **culpa grave**, caracterizado por **ação ou omissão** com elevado grau de **negligência, imprudência ou imperícia**.

526. Ou seja, os Agentes Públicos serão Responsabilizados pelo cometimento de irregularidades, no desempenho de suas funções, se elas se derem em razão de erro grosseiro ou dolo.

527. Ainda, enfatizo que o Acórdão 2.391/2018 do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabeleceu balizas importantes sobre a



responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

528. Dito isso, no caso concreto, verifico que a contratação de serviços contábeis e financeiros de forma verbal, sem a regular formalização contratual, além de contrariar a Lei de Licitações, acarretou no pagamento de despesa indevida, conforme verificado na irregularidade 2.

529. Portanto, tomando por base os conceitos acima, entendo que esta irregularidade decorreu de erro grosseiro, de uma grave inobservância de um dever de cuidado da coisa pública, isto é, que foi praticado com culpa grave.

530. Por essa razão, em consonância com o Ministério Público de Contas, **mantenho** esta irregularidade, com aplicação de **multa no valor de 6 UPFs-MT** aos Senhores **Benedito Francisco Curvo** e **Charles Caetano Rosa**, tendo em vista que não houve a formalização adequada do contrato administrativo ou de outro instrumento congênere, conforme dispõe a Lei 8.666/1993, com base no artigo 75, III, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, “a”, ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP.

531. Ainda, acolho a sugestão do *Parquet* de Contas e **recomendo** a atual gestão da Câmara Municipal de Várzea Grande que observe os ditames legais quanto à formalização dos processos de dispensa de licitação e à formalização do contrato administrativo ou de outro instrumento congênere.

2.2.4. Irregularidade 4

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
4) HB99. Contrato Grave. Irregularidade referente à não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 – TCE-MT.	4.1) Contratação indevida de assessor contábil para realizar serviços contábeis que deveriam ser executados por profissionais efetivos da Câmara Municipal de Várzea Grande, contrariando o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal.	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Autorizar contratação de serviços contábeis e financeiros, quando deveria determinar que os serviços fossem realizados por servidores do órgão e/ou pela empresa contratada para prestar serviços, entre outros, de assessoria contábil	Ao autorizar contratação de serviços contábeis e financeiros, o gestor contrariou o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal
		Charles Caetano Rosa – Membro da Comissão de Transmissão de	Solicitar contratação de serviços de contador, quando deveria verificar no quadro do	Ao solicitar contratação de serviços de contador, o responsável pela Comissão de Transmissão de Mandato



		Mandato solicitante da contratação de assessor contábil e órgão a existência de servidores capazes de atender a demanda da Comissão de Transmissão de Mandato ou solicitar assessoria da empresa contratada para prestar serviços, entre outros, de assessoria contábil	contrariou o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
--	--	---	---

532. Neste achado, como consequência das irregularidades anteriores, a 2 e a 3, a Equipe de Auditoria apontou que a contratação indevida de assessor contábil para realizar serviços contábeis deveriam ser executados por profissionais efetivos da Câmara Municipal de Várzea Grande, o que contrariou o artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

533. A meu ver, considero que o ponto principal desta irregularidade se refere à contratação indevida de assessor contábil para fazer parte da Comissão de Transmissão de Mandato.

534. Pois bem. Para melhor esclarecimento, destaco o que dispõe a Resolução Normativa 19/2016 – TP acerca do tema:

RESOLUÇÃO NORMATIVA 19/2016 – TP

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos atuais e futuros Chefes de Poderes Estaduais e Municipais e dirigentes de órgãos autônomos, por ocasião da transmissão de mandato.

Considerando que a transmissão de mandato de Chefe de Poder estadual ou municipal e de dirigentes dos órgãos autônomos deve pautar-se pelos princípios da continuidade administrativa, da boa fé e executoriedade dos atos administrativos, da transparência na gestão pública, da probidade administrativa e da supremacia do interesse público;

Considerando que a transmissão de mandatos é o processo que objetiva propiciar condições para que os administradores públicos sucessores possam receber dos seus antecessores todos os dados e informações necessários à implementação do novo programa de gestão, desde a data de sua posse.

[...]

Art. 3º. Assim que começar o período de transmissão de mandato mencionado no artigo anterior, os atuais Chefes de Poderes estaduais e



municipais, e dirigentes de órgãos autônomos, deverão constituir Comissão de Transmissão de Mandato em seus respectivos órgãos.

[...]

§ 2º. A composição da Comissão de Transmissão de Mandato no âmbito dos Poderes e órgãos autônomos deverá necessariamente contemplar membros indicados pelos futuros mandatários, sob pena de nulidade do ato de constituição, sem prejuízo de responsabilização por eventuais danos ao erário comprovadamente decorrentes da conduta omissiva da autoridade sucedida.

Da Composição da Comissão de Transmissão de Mandato

Art. 4º. Deverão compor a Comissão de Transmissão de Mandato em todos os Poderes municipais e estaduais e órgãos autônomos:

- a) o atual Responsável pela Unidade de Controle Interno;
- b) o atual Contabilista responsável;
- c) o atual Chefe da Procuradoria Jurídica;
- d) outros agentes públicos atualmente responsáveis pelas áreas finalísticas e da gestão do órgão; e,
- e) representantes livremente indicados pelo Prefeito ou Governador eleitos, ou pelo mandatário eleito, conforme o caso.

535. Como se nota, a constituição de Comissão de Transmissão de Mandato é um procedimento que objetiva assegurar a plena continuidade administrativa da gestão pública, cabendo, no caso das Câmaras Municipais, a coleta, a guarda, a análise e a apresentação dos documentos mencionados nos artigos 5º e 6º da Resolução 19/2016, a fim de elaborar relatório conclusivo sobre as informações extraídas da respectiva documentação, encaminhando-o em conjunto com o respectivo rol documental aos atuais e futuros mandatários.

536. Diante disso, na mesma esteira do entendimento técnico e ministerial, considero que não ficou demonstrada a necessidade da contratação do Senhor José Maria Evangelista Santos, pois o serviço contábil contratado era para assessorar a Comissão de Transmissão de Mandato, do biênio 2016/2017 para o biênio 2018/2019, não se tratava de serviço de auditoria, nem mesmo de fiscalização, uma vez que a Comissão de Transmissão de Mandato apenas iria receber informações da situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial da Câmara.

537. Reforço que as atividades acima deveriam ser realizadas pela responsável contábil da entidade, que, aliás, deveria obrigatoriamente fazer parte da Comissão de Transmissão, em conjunto com os demais membros designados pelo gestor sucessor.



538. Posto isso, para aplicação de **multa**, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

539. Isso porque os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exigem a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos.

540. Vale ressaltar que o Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, disciplinou que o **erro grosseiro** é aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com **culpa grave**, caracterizado por **ação ou omissão** com elevado grau de **negligência, imprudência ou imperícia**.

541. Ou seja, os Agentes Públicos serão Responsabilizados pelo cometimento de irregularidades, no desempenho de suas funções, se elas se derem em razão de erro grosseiro ou dolo.

542. Ainda, enfatizo que o Acórdão 2.391/2018 do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabeleceu balizas importantes sobre a responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

543. Portanto, tomando por base os conceitos acima, entendo que o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

544. Por outro lado, destaco que o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu parágrafo terceiro, estabelece relevante comando consistente no dever de os órgãos com competência sancionatória levarem em conta, na dosimetria da sanção a ser aplicada, eventuais sanções de mesma natureza já aplicadas ao agente relativas ao mesmo fato.



545. O dispositivo em comento consagra o princípio do *ne bis in idem*, ou vedação à dupla imposição de sanção pelo mesmo fato à mesma pessoa, e tem como fundamento o princípio da proporcionalidade.

546. Para que a norma seja aplicada, a primeira verificação a ser feita é a da presença do *bis*, isto é, se já houve a aplicação de sanção ao agente pela mesma irregularidade. O segundo componente necessário para a aplicação da norma é a identidade do fato ou da conduta passível de punição (*idem*).

547. Desse modo, não se autoriza que, de um mesmo fato, sejam aplicadas sanções da mesma natureza, sob pena de violação ao princípio do *ne bis in idem*.

548. Portanto, em respeito os primados da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo que é de rigor, no presente caso, que a punição anterior, na irregularidade 3, seja considerada como contraponto, ou seja, atenuante à apenação nesta irregularidade 4. Isso porque, no meu sentir, a dupla apenação, por fatos que guardam semelhança, apesar de não idênticos, resulta em ônus excessivo e anormal.

549. Assim, em que pesem as justificativas apresentadas pelas defesas não afastarem a irregularidade referente à ocorrência de despesa irregular, entendo que os Responsáveis já foram apenados por fato semelhante, conforme exposto na irregularidade anterior.

550. Desse modo, com base no artigo 22, § 1º, da Lei Complementar 269/2007, em parcial consonância com o parecer ministerial, **mantenho a irregularidade HB99, sem aplicação de multa, e reforço a recomendação** a atual gestão da Câmara Municipal de Várzea Grande que observe os ditames legais quanto à formalização dos processos de dispensa de licitação e à formalização do contrato administrativo ou de outro instrumento congênere.

2.2.5. Irregularidade 5



Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
5) JB01. Despesas Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964)	5.1) Pagamento de juros e multas no valor de R\$ 4.391,21 proveniente do atraso no pagamento das faturas de energia elétrica	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Deixar de determinar o pagamento das faturas de energia elétrica no vencimento, quando deveria providenciar a sua quitação evitando assim a cobrança de juros e multas.	A falta do pagamento das faturas de energia elétrica no vencimento resultou na cobrança de multas e juros nas próximas faturas onerando assim os cofres do legislativo
		Gilson Silva Leite – Secretário Administrativo Financeiro	Deixar de fazer o pagamento das faturas de energia elétrica no vencimento, quando deveria providenciar a sua quitação evitando assim a cobrança de juros e multas	Ao deixar de fazer o pagamento das faturas de energia elétrica no vencimento ocasionou cobrança de juros e multas

a) Análise da Relatora

551. O achado em exame trata do pagamento de juros, multas e correção, por atraso na quitação das faturas de energia elétrica, cujas despesas são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, consoante artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

552. A meu ver, verifico que as despesas realizadas com o pagamento de juros e multas ferem princípios basilares da Administração Pública, como o princípio da economicidade e o da eficiência, os quais são explicitamente trazidos pela Constituição da República.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

553. Assim, a Administração Pública não pode suportar o ônus decorrente da má gestão por parte do administrador, de modo que, em casos de pagamento de multas e juros incidentes sobre o atraso no recolhimento das



obrigações contratuais, esses devem ser restituídos ao erário, com recursos próprios do gestor.

554. Nesse sentido, preceitua a Súmula 1/2013 deste Tribunal de Contas:

Súmula 1 de 2013: O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

555. No caso, a cobrança de juros e multas pela Energisa, decorrente do atraso no pagamento da energia elétrica, possui respaldo na legislação (Resolução Normativa 404/2010 da ANEEL) e, por isso, era previsível a sua incidência na hipótese de atraso na quitação.

556. Nada obstante, o Gestor não se acautelou para evitar o incremento dessas parcelas nas faturas, e incorreram em diversos atrasos nos pagamentos, o que fez incidir juros, multa e correção monetária, na importância de **R\$ 4.391,21**, conforme Quadro Demonstrativo elaborado pela SECEX em seu Relatório Técnico Preliminar¹⁶, o qual reproduzo abaixo:

Tabela 04. Pagamento de multas e juros de mora referentes às faturas de energia elétrica pagas com atraso em 2018.

Mês Referência	Data Vencimento	Data Pagamento	Mês de cobrança multas e juros	Valor Juros (R\$)	Valor multa (R\$)	Valor atualização monetária (R\$)	Total multas + juros + correção (R\$)
Fevereiro/17	28/03/17	07/12/18					
Março/18	28/04/18	27/04/18	janeiro/18	2,26	135,87	0,00	138,13
Abril/18	28/05/18	10/07/18	fevereiro/18	12,34	148,09	4,57	165,00
Agosto/18	28/09/18	06/11/18	abril/18	135,50	189,07	247,37	571,94
			junho/18	175,78	191,76	29,49	397,03
Setembro/18	28/10/18	12/12/18	junho/18	39,23	102,34	19,34	160,91
Outubro/18	28/11/18	20/12/18	julho/18	73,92	119,87	107,07	300,86
Novembro/18	28/12/18	20/12/18	agosto/18	73,38	112,87	66,06	252,31
Janeiro/19	28/02/19	08/03/19	fevereiro/17	1.265,93	122,12	478,81	1.866,86
			setembro/18	91,45	121,93	7,78	221,16
			outubro/18	64,71	176,47	75,83	317,01
Total				1.934,50	1.420,39	1.036,32	4.391,21

Fonte: Faturas de energia elétrica – pág. 56 do documento digital nº 181406/2019

Observações: (1) Valor referente à multas e juros referente ao Exercício 2016 não computado no total. (2) Relacionou-se a fatura referente ao mês de janeiro/19 para evidenciar o valor das multas e juros cobrados referente às faturas de fevereiro/17, setembro e outubro/2018 pagas com atraso. (3) A fatura de fevereiro/17 no valor de R\$ 6.416,91 foi paga em 07/12/18 (OP nº 688/2018) gerou R\$ 1.866,86 de multas e juros de mora.

¹⁶ Doc. Digital 194965/2019, pág. 33



557. Ademais, da análise dos autos, verifico que os próprios defendentes confirmaram a ocorrência de pagamentos de multas e juros oriundos de atraso no pagamento das faturas de energia elétrica.

558. Nesse sentido, ressalto que o Ordenador de Despesas e/ou responsável pelo setor de pagamentos deveria ter adotado as medidas indispensáveis para apurar a responsabilidade pelo cometimento do ilícito e, ainda, ter obtido o ressarcimento do prejuízo.

559. Nesse ponto, ressalto que é **ônus do gestor** demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração, conforme jurisprudência consolidada no âmbito dos Tribunais de Contas:

TCE-MT

Processual. Competência. Ônus da prova. Realização de perícia em obra pública. **O ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos é do gestor responsável**, não sendo competência do Tribunal de Contas determinar a realização de perícia em obra pública para obtenção de provas referentes a possível superfaturamento de preços. (Tomada de Contas Ordinária. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão 70/2018-PC. Julgado em 26/9/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 19/10/2018. Processo 6.165-4/2016).

TCU

Acórdão 337/2019 – Plenário (Relator: Augusto Nardes – Data da sessão: 20/2/2019)

Enunciado: **O ordenador de despesa tem o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos**, presumindo-se sua responsabilidade por irregularidade material ou formal na liquidação da despesa, salvo se ele conseguir justificar que a irregularidade foi praticada exclusivamente por subordinado que exorbitou das ordens recebidas.

Acórdão 1895/2014 – Segunda Câmara (Relatora: Ana Arraes – Data da sessão: 6/5/2014)

Enunciado: Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. **Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como**



princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986).

Acórdão 1194/2009 – Primeira Câmara (Relator: Valmir Campelo – Data da sessão: 34/3/2009)

Enunciado: É obrigação do ordenador de despesa ressarcir o erário dos prejuízos a que tenha dado causa por ação ou omissão no cumprimento da lei ou das normas do direito financeiro. É **responsabilidade pessoal do gestor a comprovação do bom e regular emprego dos valores públicos** que, nessa condição, tenha recebido, cabendo-lhe, em consequência, o ônus da prova.

560. Quanto à responsabilidade pelo pagamento de juros, multas e correção por atraso na quitação das faturas de energia elétrica, verifico que, o Senhor Benedito Francisco Curvo, ex-Gestor da Câmara Municipal de Várzea Grande, possui responsabilidade pela ocorrência da irregularidade.

561. Verifico, também, que está evidente a culpabilidade do ex-Gestor, pois este, a meu ver, atuou com desídia no cumprimento de sua atribuição, o que onerou indevidamente os cofres públicos. Assim, na condição de Presidente da Câmara, possuía a plena capacidade e o dever de adimplir em dia as obrigações do Ente, o que não o fez.

562. No que tange ao Senhor Gilson Silva Leite, observo, também, que houve culpa por parte deste, pois era dever do Secretário Administrativo Financeiro elaborar o cronograma financeiro de pagamento do Poder Legislativo, evitando assim, a cobrança de juros e multas, nos moldes da Lei Complementar 4.117/2015 (Plano de Cargos e Carreiras e Salários dos Profissionais da Câmara Municipal de Várzea Grande, vigente à época dos fatos).

563. Dessa forma, entendo por **manter a irregularidade JB01**, de natureza **grave**, aos Senhores **Benedito Francisco Curvo e Gilson Silva Leite**, condenando-os a **restituírem aos cofres públicos, de forma solidária, o valor de R\$ 4.391,21**, referentes ao pagamento de juros e multas de faturas de energia elétrica pagas com atraso, a ser atualizada monetariamente.



564. No que tange a multa sobre o montante do prejuízo ao erário, prevista no artigo 287, do RITCE-MT, que dispõe que ela **poderá ser aplicada até 10%** sobre o valor atualizado do dano, passo analisar a dosimetria dessa sanção.

565. Assim, no caso concreto, em que pese o argumento defensivo, de que a Energisa entregou as faturas de energia elétrica já vencidas, tendo em vista que houve a mudança de endereço da Câmara que antes funcionava na avenida Castelo Branco e mudou-se para a avenida Alzira Santana, considero que tal justificativa não merece guarida, uma vez que é sábio que as faturas podem ser visualizadas e impressas pelo *site* da operadora <https://www.energisa.com.br/paginas/servicos-online/autoatendimento/extrato-e-2via-da-conta.aspx>.

566. Desse modo, nos moldes do 22, § 2º, da LINDB, aplico **multa de 10%, sobre o valor atualizado do dano**, prevista no artigo 287, do RITCE-MT, nos moldes do 22, § 2º, da LINDB.

567. Por fim, oportunamente, anoto que, de acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União, o dever de indenizar os prejuízos ao erário está sujeito apenas à comprovação de dolo ou culpa, sem a necessidade da gradação prevista no artigo 28 da LINDB, regulamentado pelo Decreto 9.830/2019.

568. Nesse quesito, enfatizo que está evidente a presença de uma conduta omissiva combinada com a caracterização de erro grosseiro dos responsáveis, os quais incorreram em uma grave inobservância de um dever de cuidado.

2.2.6. Irregularidade 6

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
6) JB01. Despesas Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio	6.1) Pagamento de juros e multas no valor R\$ 2.087,20 provenientes do atraso no pagamento das faturas de telefone	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Deixar de determinar o pagamento das faturas de telefone no vencimento, quando deveria providenciar a sua quitação evitando assim a cobrança de	A falta do pagamento das faturas de telefone no vencimento resultou na cobrança de multas e juros nas próximas faturas onerando assim os cofres do legislativo.



público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964)	fixo		juros e multas.	
		Gilson Silva Leite – Secretário Administrativo Financeiro	Deixar de fazer o pagamento das faturas de telefone no vencimento, quando deveria providenciar a sua quitação evitando assim a cobrança de juros e multas.	Ao deixar de fazer o pagamento das faturas de telefone no vencimento ocasionou cobrança de juros e multas

a) Análise da Relatora

569. Este achado, semelhante ao anterior, trata do atraso na quitação das faturas de telefonia fixa, o que fez incidir juros, multa e correção monetária na importância de **R\$ 2.087,20**, conforme Quadro Demonstrativo elaborado pela SECEX em seu Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 194965/2019, p. 36), o qual reproduzo abaixo:

Tabela 05. Pagamento de multas e juros referentes às faturas de telefone pagas com atraso em 2018.

Mês Referência	Data Vencimento	Data Pagamento	Valor (R\$) Juros de mora
Fevereiro	14/02/18	01/03/18	103,38
Março	25/05/18	20/07/18	316,31
Abril	14/04/18	27/04/18	426,36
Mai	14/05/18	20/07/18	485,90
Junho	14/06/18	20/07/18	438,96
Julho	14/07/18	13/07/18	316,31
Total			2.087,20

Fonte: faturas de telefonia fixa – pág.64 do documento digital nº 181406/2019

570. Ademais, inobstante à irregularidade anterior, os próprios defendentes confirmaram a ocorrência de pagamentos de multas e juros oriundos por atraso no pagamento das faturas da Operadora Oi.

571. Além disso, entendo que não deve prosperar a alegação de negligência da empresa de telefonia, pois de acordo com os e-mails trazidos aos autos era possível o acesso as faturas através do Portal da empresa desde setembro de 2017.

572. Por essas razões, no que se refere à responsabilidade pelo pagamento de juros, multas e correção por atraso na quitação das faturas de Telefonia Fixa, entendo que os Senhores Benedito Francisco Curvo e Gilson Silva Leite possuem responsabilidade pela ocorrência da irregularidade.



573. Dessa forma, entendo por **manter a irregularidade JB01**, de natureza **grave**, aos Senhores **Benedito Francisco Curvo e Gilson Silva Leite**, condenando-os a **restituírem aos cofres públicos, de forma solidária, o valor de R\$ 2.087,20**, referentes ao pagamento de juros e multas de faturas de telefone fixo pagas com atraso, a ser atualizada monetariamente.

574. Ainda, aplico **multa de 10%, sobre o valor atualizado do dano**, prevista no artigo 287, do RITCE-MT, nos moldes do 22, § 2º, da LINDB, pois entendo estar evidenciada a caracterização de erro grosseiro dos responsáveis, os quais incorreram em uma grave inobservância de um dever de cuidado, conforme determina o artigo 28, da LINDB.

2.2.7. Irregularidade 8

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
8) GB16. Licitação Grave. Ausência de publicação dos avisos e demais atos obrigatórios da licitação nos meios de divulgação previstos na legislação e/ou fora dos padrões e critérios estabelecidos	8.1) Não houve publicação do aviso de licitação da Tomada de Preços de 2/2018 no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação na Grande Cuiabá	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Deixar de exigir dos responsáveis pela equipe de licitação que fosse feito a publicação do aviso resumido do Edital de Licitação – Tomada de Preços de 2/2018, no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação na região, quando deveria atender o art. 21 da lei das licitações.	Ao deixar de exigir dos responsáveis pela equipe de licitação que fosse feito a publicação do aviso resumido do Edital de Licitação – Tomada de Preços de 2/2018, no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação na região, o gestor não atendeu o art. 21 da lei das licitações
		Igor Richard da Silva Oliveira – Presidente da Comissão de Licitação	Deixar fazer a publicação do aviso resumido do Edital de Licitação – Tomada de Preços de 2/2018, no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação na região, quando deveria atender o art. 21 da lei das licitações.	Ao deixar de fazer a publicação do aviso resumido do Edital de Licitação – Tomada de Preços de 2/2018, no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação na região, o Presidente da Comissão de Licitação não atendeu o art. 21 da lei das licitações

a) Análise da Relatora

575. Conforme constatado pela SECEX neste achado, não houve publicação do aviso de licitação da Tomada de Preços de 2/2018 no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação na Grande Cuiabá.



576. Pois bem. No meu entendimento foram menosprezados dispositivos legais e constitucionais e também princípios basilares que envolvem a Administração Pública.

577. Entre os princípios constitucionais insculpidos no artigo 37, *caput*, da CF-1988, destaca-se o princípio da publicidade, como um dos princípios basilares da Administração Pública, o qual visa dar maior transparência e efetividade aos atos administrativos e, mais especificamente, em relação às licitações, extinguir favoritismos, tráficos de influência e outras práticas que afrontam a moralidade e contribuem para a malversação do patrimônio público. Nesse sentido, ensina com maestria o doutrinador Mauro Roberto Gomes de Mattos, em sua obra *Licitações e seus princípios na Jurisprudência*, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, p. 48, vejamos:

A publicidade, portanto, passou a ser um dos elementos essenciais dos atos administrativos, tendo o condão de atribuir eficácia perante terceiros, além de manter o controle público pela comunidade.

Como visto, foi no Brasil que o princípio da publicidade mereceu acolhida constitucional, sendo princípio assente no *caput* do art. 37, exatamente para permitir que a sociedade fiscalize a transparência e retidão dos atos públicos.

Assim, transformou-se o princípio da publicidade como norma fundamental do procedimento moderno, oposto ao segredo inquisitorial que estabelece como suprema garantia da sociedade em geral, de averiguação da razoabilidade dos atos administrativos praticados. Grifei.

578. Verifica-se, pois, que o princípio da publicidade enseja a realização do controle dos atos administrativos pela sociedade e contribui para efetivação dos demais princípios, tais como moralidade e impessoalidade.

579. A jurisprudência pátria tem sido firme, no sentido de perceber a publicidade como instrumento de controle social e não apenas como tramitação formal-burocrática, vejamos o presente entendimento no âmbito do TRF5, no Processo 9405352199, Juiz Relator Juiz Araken Mariz, Classe ac - Apelação Cível 63283, UF: RN - Data da decisão: 15/08/1995, DJ data: 08/09/1995, página 58946, *in verbis*:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. NULIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PUBLICIDADE E MORALIDADE



ADMINISTRATIVA. 1 – Processo licitatório procedido com vícios capazes de invalidar o certame realizado, tais como as ofensas aos princípios da legalidade, da publicidade e da moralidade administrativa. 2 – A lei regulamentadora dos procedimentos licitatórios era clara no sentido de que a intimação dos referidos atos deveria ser feita através de publicação no Diário Oficial da União. Não resta ao administrador qualquer faculdade de escolher outra forma de intimação, até pela forma imperativa que o legislador utilizou para redigir o artigo. 3 - “A determinação de que o resultado dos atos licitatórios devem ser objetos de publicação no DOU transcende ao caráter de simples comunicação pessoal. Vai muito além, dando ciência universal dos atos praticados pela Administração Pública, possibilitando e ampliando o controle do referido agir”. 4 – O fato de a autora ter se classificado em terceiro lugar no certame licitatório não retira dela a legitimidade de questionar o procedimento realizado, visto que, se constatadas as irregularidades do mesmo e a sua respectiva nulidade, outro deverá ser realizado, com novas chances a todos os licitantes, independentemente da classificação que tenha alcançado no procedimento invalidado. 5 – Apelação improvida. Grifei.

580. A Lei 8.666/93 estabeleceu normas gerais sobre os procedimentos licitatórios, deixando o administrador público vinculado aos seus ditames. Nesse raciocínio, transcrevo o entendimento do Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, Relator da ADI 2.716:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração (...). Grifei.

581. Desse modo, o princípio da publicidade se insere nesse meio como mais uma ferramenta na busca pela probidade administrativa e contribui para o alcance dos objetivos acima mencionados, em razão de que a ampla divulgação do processo licitatório possibilita o acesso comum de todos os interessados em participar e, conseqüentemente, contribui para aumentar o universo de propostas.



582. Ainda, nos ensinamentos do doutrinador português Luís Filipe Colaço Antunes (1990, apud AMARAL¹⁷, 2007, p. 19), o princípio da publicidade está intimamente ligado à viabilização do controle popular sobre os atos da administração pública e ao conceito de transparência administrativa e pode ser entendida como uma verdadeira “casa de vidro”, perfeitamente observável pelas partes envolvidas no certame, como por toda a sociedade:

A transparência designa inicialmente a propriedade de um corpo que **se deixa atravessar pela luz** e permite distinguir, através da espessura, os objectos que se encontram por detrás. Falar neste sentido de transparência administrativa significa que, por detrás do envelope formal da instituição, se perfilam relações concretas entre indivíduos, entre grupos, que o observador exterior está em condições de compreender. Mas a transparência é susceptível de graduação: um corpo pode ser realmente **transparente**, isto é, límpido, pondo a nu com nitidez os objectos que ele cobre, ou apenas translúcido se não permite distinguir com nitidez os objectos, ainda que seja permeável à luz; ou ainda diáfano se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir as formas dos objectos. É perceptível então, que opacidade e transparência não se excluem pura e simplesmente, antes existem entre eles graus, mediações, ou mais exactamente que se combinam segundo uma mistura variável. Grifei.

583. Portanto, na minha compreensão, a publicação, como instrumento da publicidade, não deve ser realizada como mero requisito formal para aperfeiçoamento do procedimento licitatório, mas, sobretudo, deve se revestir de conteúdo e alcance capazes de verdadeiramente noticiar a ocorrência do certame e proporcionar o seu amplo acesso aos interessados. Assim, o anúncio inicial da licitação e das informações necessárias para participação no procedimento é ponto fundamental para o bom andamento do processo.

584. Acerca da publicidade dos avisos de licitação, o legislador, no artigo 21 da Lei de Licitações, disciplinou com riqueza de detalhes as exigências lá dispostas, as quais transcrevo abaixo:

Art. 21 - Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, **das tomadas de preços**, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar

¹⁷AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Licitação e contratos administrativos: estudos, pareceres e comentários. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

IV - cinco dias úteis para convite.

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. Grifei.

585. A princípio, da análise do dispositivo supracitado, extrai-se um dever legal para que o órgão licitante promova a publicação do aviso do instrumento convocatório no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação no Estado e, ainda, caso haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação.

586. Assim, a disciplina do artigo acima transcrito, se reveste de importância ímpar para a efetividade dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, reforça a essencialidade da transparência dos atos administrativos para o alcance de uma Administração proba e eficiente. Vejamos as sábias palavras de Colaço Antunes (1990, apud AMARAL, 2007, p.



19): **"Uma Administração opaca infantiliza, uma Administração transparente esclarece e tranqüiliza"**. Grifei.

587. Portanto, na minha compreensão, as falhas na divulgação do edital constituem uma limitação à participação dos interessados e podem gerar a declaração de nulidade de todo o procedimento licitatório, em especial na presente modalidade da Tomada de Preços 2/2018, a qual possui como objeto licitado, a contratação de empresa de prestação de serviços técnicos profissionais de locação e manutenção de sistema de som e kit multimídia completo, para atender as sessões na sede da Câmara e fora dela, além de audiências públicas e demais eventos realizados pela Câmara Municipal.

588. Assim, ressalto que é certo que a publicação dos documentos necessários está condicionada à divulgação pela imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, isto é, todos cumulativamente, visando ampliar a área de competição das empresas interessadas e cumprindo com os princípios constitucionais basilares que regem toda a Administração Pública.

589. Quanto ao conceito de jornais de grande circulação, o Tribunal de Contas da União (Decisão 233/1996 – 1ª Câmara), já considerou irregular a publicação dos avisos em jornal que não atendem aos requisitos estabelecidos no artigo 21, III, da Lei de Licitações, por não circular todos os dias da semana e também por sua circulação sequer contemplar a Capital, sede do órgão licitador. Observo que o TCU não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na lei em referência.

590. E, também:

Irregularidades em contratações: 1 - Publicação do edital em jornal de grande circulação no Município e não no Estado
Em sede de tomada de contas especial, instaurada em virtude da constatação de irregularidades na utilização de recursos transferidos pela Caixa Econômica Federal ao Município de Imperatriz/MA, por força



de contrato de repasse – celebrado com a finalidade de estabelecer melhoria na infraestrutura viária de acesso e mobilidade dos serviços de transporte coletivo urbano, através de drenagem pluvial superficial e profunda, e pavimentação no município –, a unidade técnica promoveu a audiência dos ex-membros da comissão permanente de licitação (CPL) da prefeitura, em razão de alguns fatos, destacando-se: a) “ausência de publicação, pelo menos uma vez, de edital de obra pública financiada com recursos federais, ou do(s) aviso(s) de adiamento da data/hora da sessão originalmente fixada nesse edital, no Diário Oficial da União (DOU)”; b) “ausência de publicação, pelo menos uma vez, do edital de licitação em jornal de grande circulação no Estado”. Os responsáveis demonstraram que o edital da Tomada de Preços n.º 13/2001-CPL foi publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão e no jornal ‘O Progresso’. Para a unidade técnica, não teria havido, de fato, publicação no Diário Oficial da União, conforme determina o art. 21, I, da Lei de Licitações. Além disso, o jornal ‘O Progresso’, apesar de circular na capital maranhense, não é um jornal de grande expressão ou de grande circulação no Maranhão, ainda que se possa admitir que o veículo é um jornal de grande circulação no município. Considerando que uma única licitante compareceu à sessão de abertura e julgamento da TP n.º 013/2001, o relator reconheceu que o baixo nível de interesse “tem relação com a falta de publicação do edital em jornal de grande circulação no Estado e no próprio Diário Oficial da União, único veículo que, dentre os exigidos na Lei, tem circulação em todo o território nacional”. Ao final, o relator propôs e a Segunda Câmara decidiu julgar as contas irregulares e aplicar multa aos ex-membros da CPL. (Acórdão n.º 4016/2010-2ª Câmara, TC-003.215/2007-5, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 27.07.2010). Grifei.

591. Contribuindo para o tema, segue entendimento do Tribunal de Justiça da Bahia, *in verbis*:

EMENTA: A validade da licitação está adstrita a sua ampla divulgação, e sua insuficiência constitui indevida restrição à participação dos interessados, o que vicia a regularidade de todo o procedimento licitatório. Noutro giro, reza o Decreto Federal n.º 3.555/2000, em seu artigo 11, inciso I, alínea c que, para bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), a publicação deve ser feita no DOU, em meio eletrônico – Internet e, também, em jornal de grande circulação regional ou nacional. Na presente hipótese, o contrato administrativo nº 31/2017 (fls. 377/383), em sua cláusula segunda, pactuou em R\$ 1.366.000,00 (um milhão, trezentos e sessenta e seis mil reais) o valor total, a ser pago a empresa vencedora TEAM GESTÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA-ME pela Câmara Municipal de Camaçari. De todo o modo, em que pese o Decreto Municipal (fls. 341/349), não exigir a publicação em jornal de grande circulação em seu art. 11, prudente e legal seria o atendimento à regra adotada no Decreto Federal nº 355/2000. Impede ressaltar, a propósito, o quanto destacado pelo Procurador de Justiça, em seu parecer de fls. 658/661: “A publicidade nos procedimentos licitatórios é de relevante interesse tanto para os concorrentes, pois estes terão certeza de que a competitividade restará garantida, para a seleção da proposta mais vantajosa”. CONHECIDO E IMPROVIDO O RECURSO. (Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo 0006987-47.2017.8.05.0000, Relator:



Roberto Maynard Frank, Quarta Câmara Cível (TJ-BA), Publicado em 23/11/2017). Grifei.

592. Diante do exposto, entendo que o princípio da publicidade é essencial nos procedimentos licitatórios, pois objetiva dar transparência aos atos administrativos para o alcance de uma Administração proba e eficiente e permitir o amplo acesso dos interessados no certame, fazendo com que ocorra ampla concorrência pelo objeto licitado e, por consequência, maior possibilidade de vantagem à Administração Pública.

593. Portanto, entendo que a Câmara Municipal de Várzea Grande atendeu parcialmente os ditames das legislações correlatas acima descritas, pois se limitou em publicar apenas o aviso de abertura do certame, no Jornal da Associação dos Municípios de Mato Grosso (Diário Oficial Eletrônico dos Municípios).

594. Transcrevo abaixo, para melhor esclarecimento sobre a publicação dos atos referentes ao certame em análise, os ensinamentos do nobre Doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 135 e 253/255, de que:

"permaneceu o equívoco do art. 21, inc. II, que deveria ter sido eliminado", enquanto não alterada tal imposição legal, deverá ocorrer a publicação concomitante dos resumos dos editais das concorrências, tomadas de preços, concursos ou leilões, **no Diário Oficial do Estado, impresso, assim como em jornal de grande circulação no Estado, e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região.** Indiscutivelmente, também a publicação no Diário Oficial da União deverá ocorrer, no caso do inciso I, do mesmo artigo, "quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais", mesmo que o procedimento licitatório seja realizado pelo Município ou Estado. Grifei.

595. Por todo exposto, acompanho a manifestação ministerial, **mantenho** a presente irregularidade, em razão da ausência de publicidade do aviso de abertura da Tomada de Preços 2/2018, no modo e forma exigidos em lei, comprometendo sua transparência e ocasionando restrição ao caráter competitivo da licitação em destaque.



596. Ademais, para aplicação de **multa**, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa, conforme determina os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

597. Dito isso, no caso concreto, vislumbro a inobservância ao princípio constitucional da publicidade, em face da ausência de publicação da Tomada de Preços 2/2018 em jornais de grande circulação, nos exatos termos do artigo 21, II e III, ambos da Lei de Licitações.

598. Por essa razão, entendo que está evidente a caracterização de erro grosseiro dos responsáveis, os quais incorreram em uma grave inobservância de um dever de cuidado.

599. Logo, aplico **multa no valor de 6 UPFs-MT** aos Senhores **Benedito Francisco Curvo** e **Igor Richard da Silva Oliveira**, com base no artigo 75, IV, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, “a”, ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP.

2.2.8. Irregularidade 9

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
9) DB99. Gestão Fiscal/Financeira. Grave. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT 17/2010	9.1) A Câmara Municipal de Várzea Grande não reteve durante o exercício de 2018, o imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores efetivos	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Deixar de verificar a correta retenção do imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores efetivos quando deveria aplicar o art. 43 do Código Tributário Nacional – CTN	Ao deixar de acompanhar a correta retenção do imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores o Gestor descumpriu o art. 43 do CTN.
		Loenir Fatima da Silva – Gerente de Divisão de Recursos Humanos.	Deixar de reter imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores efetivos quando deveria aplicar o art. 43 do Código Tributário Nacional – CTN	Ao deixar de reter o imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores a Gerente descumpriu o art. 43 do CTN

a) Análise da Relatora

600. Conforme evidenciado pela SECEX, durante os 3 primeiros meses de 2018, não houve desconto de imposto de renda sobre horas extras,



gratificação de função e adicional por tempo de serviço – ATS, ou seja, nestes meses a retenção de imposto de renda ocorreu somente sobre o salário base do servidor.

601. Ocorre que tal irregularidade vem se perpetuando na Câmara de Várzea Grande, uma vez que **foi detectada nas Contas de Gestão referente ao exercício 2017, Processo 14.760-5/2018**, ocasião em que foi imputada multa aos responsáveis e expedição de determinação a gestão.

602. Portanto, repiso, a irregularidade da não retenção do imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores efetivos na Câmara Municipal de Várzea Grande se mostra contumaz.

603. Aqui, é imperioso esclarecer que, ao deixar de fazer apropriação do valor do imposto de renda, é abrir mão de recursos que deveriam voltar para os cofres do Município.

604. Ademais, considero conveniente salientar que o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR, é um tributo cuja competência é exclusiva da União, cabendo a este ente federativo instituir, arrecadar, cobrar e legislar sobre o imposto. Destaco:

Constituição Federal de 1988.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

III - renda e proventos de qualquer natureza;

605. Nesse sentido, o Código Tributário Nacional – CTN (Lei 5.172/1966) esclarece:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da



fonte, da origem e da forma de percepção. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

§ 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.

Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam. (Grifou-se)

606. Assim, além de reafirmar a competência tributária da União, o CTN prescreve, ainda, as definições do IR, de seus contribuintes, seu fato gerador, sua hipótese de incidência e quanto à possibilidade de sua retenção pela fonte pagadora e estabelecimento de responsáveis tributários (parágrafo único do artigo 45).

607. Dessa forma surge, então, o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, que não é um outro imposto, mas, modalidade antecipatória do recolhimento do próprio IR, podendo ocorrer de forma integral e definitiva (tributação exclusiva) ou por antecipações que se compensarão ao final de um determinado período de apuração com o IR efetivamente devido.

608. Dando efetividade à faculdade contida no parágrafo único do artigo 45 do CTN, a União edita diversas leis, estabelecendo responsáveis e hipóteses de incidência do IRRF, a exemplo da Lei Federal 7.713/1988 que em seu artigo 7º dispõe:

Art. 7º Ficam sujeito à incidência do imposto de renda na fonte, calculado de acordo com o disposto no art. 25 desta Lei: (Vide Lei nº 8.134, de 1990) (Vide Lei nº 8.383, de 1991) (Vide Lei nº 8.848, de 1994) (Vide Lei nº 9.250, de 1995))

I - os rendimentos do trabalho assalariado, pagos ou creditados por pessoas físicas ou jurídicas;

II - os demais rendimentos percebidos por pessoas físicas, que não estejam sujeitos à tributação exclusiva na fonte, pagos ou creditados por pessoas jurídicas.

§ 1º O imposto a que se refere este artigo será retido por ocasião de cada pagamento ou crédito e, se houver mais de um pagamento ou crédito, pela mesma fonte pagadora, aplicar-se-á a alíquota



correspondente à soma dos rendimentos pagos ou creditados à pessoa física no mês, a qualquer título.

609. Nesse sentido, explica o Mestre Aliomar Baleeiro acerca da necessária existência de um responsável ou substituto tributário para a aplicabilidade do IRRF¹⁸:

Ainda por simples facilidade ou comodidade de arrecadação e controle, a lei poderá determinar que a fonte pagadora de renda ou dos proventos assumam a posição de responsável pelo tributo, calculando-o, descontando-o do pagamento ao titular, e recolhendo, nos prazos, à repartição arrecadadora.

É a técnica da retenção ou desconto na fonte (stoppage at source; pay as you go, ou pay as you earn), que imprime eficiência maior à máquina de arrecadação do imposto sobre a renda, já porque previne a sonegação ou a displicência do titular dos rendimentos, já porque funciona com mais rapidez, comodidade, simplicidade e economia. Perde, com isso, a natureza pessoal do imposto, porque a técnica da retenção necessita de homogeneizar, ao máximo tolerável, situações individuais diversas, reduzindo-as a poucos tipos ou categorias estandardizadas (negritei)

610. Nesse diapasão, observa-se que, devido à grande gama de leis que versam sobre o IR, a consolidação da legislação que trata sobre hipóteses de incidência e responsáveis tributários do IRRF é melhor visualizada por meio do Decreto Federal 3.000/99, denominado Regulamento do Imposto de Renda – RIR/99.

611. Assim, evidencia-se que o IRRF pode incidir sobre rendimentos auferidos por pessoas físicas ou jurídicas, alcançando uma infinidade de formas de aquisição de renda ou proventos e não somente os rendimentos do trabalho assalariado, como entendem alguns. No Decreto Federal 3.000/99, por exemplo, é possível identificar, dentre outras, as seguintes hipóteses de incidência do IRRF:

- a) Rendimentos do Trabalho Assalariado e Assemelhados (art. 624);
- b) Rendimentos do Trabalho Não assalariado e Assemelhados (art. 628);
- c) Rendimentos de Serviços Profissionais Prestados por Pessoas Jurídicas (art. 647);
- d) Serviços de Limpeza, Conservação, Segurança, Vigilância e Locação de Mão de obra (art. 649);
- e) Mediação de Negócios, Propaganda e Publicidade (art. 651); e,

¹⁸ Direito Tributário Brasileiro, 11ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1999, p. 313



f) Pagamentos a Cooperativas de Trabalho e Associações Profissionais ou Assemelhadas (art. 652).

612. Pelo que já foi exposto até o momento, pode-se chegar às seguintes conclusões sobre o IRRF: (i) o sujeito ativo do imposto é a União; (ii) o fato gerador do tributo é a aquisição de renda ou proventos de qualquer natureza; (iii) o contribuinte é aquele que adquire a disponibilidade da renda ou proventos (sujeito passivo direto); e, (iv) **o responsável tributário (sujeito passivo indireto) é a fonte pagadora da renda ou proventos.**

613. Nesse contexto, evidencia-se que uma das formas mais comuns e exemplificativas de incidência do IRRF são os rendimentos do trabalho assalariado, onde o tributo incidente é recolhido para a União (sujeito ativo) **mediante a retenção realizada pela fonte pagadora (responsável tributário) dos salários, devido por uma pessoa física (contribuinte) assalariada que auferiu certa parcela de renda (fato gerador) pela retribuição ao seu labor.**

614. Importante registrar que, em regra, os recolhimentos realizados a título de IRRF pelas fontes pagadoras são feitos diretamente aos cofres da União, eis que este ente federativo é o sujeito ativo que detém a competência tributária sobre o tributo (artigo 153, III, da CF/88).

615. Contudo, é imprescindível salientar que, quando a fonte pagadora responsável pela retenção do IRRF pertencer à Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, os procedimentos de recolhimento e arrecadação do tributo deverão observar as regras constitucionais contidas nos incisos de I dos artigos 157 e 158 da CF/88, *ipsis litteris*:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a



qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

616. Explanado isso, no presente caso, conforme a Equipe de Auditoria, após análise na folha de pagamento dos servidores efetivos da Câmara Municipal de Várzea Grande, foi detectada a não retenção do imposto de renda sobre o total da remuneração.¹⁹

617. E mais, consta no Relatório Técnico Preliminar, especificamente na Tabela 9²⁰, que o setor responsável pela folha de pagamento deixou de fazer a devida retenção de imposto de renda sobre o pagamento de horas extras, sobre a gratificação de função e, durante os 3 primeiros meses do ano de 2018, sobre o “adicional por tempo de serviço – ATS”.

618. Nesse sentido, sustento que a Súmula 463 do Superior Tribunal de Justiça²¹, publicada em 8/9/2010, definiu que incide imposto de renda sobre o pagamento de horas extras, mesmo quando esse direito decorre de acordo coletivo, já que possui caráter remuneratório e, portanto, configura acréscimo patrimonial.

619. Portanto, conforme exposto alhures, em virtude de uma série de mandamentos legais e regulamentares que implicam na necessidade de retenção do Imposto de Renda pago às pessoas que prestem serviço à unidade gerida, entendo que o administrador público tem o dever de cumprir suas obrigações tributárias.

620. Além disso, entendo que configura acréscimo patrimonial para incidência de tal imposto os valores auferidos a título de gratificação de função ou por tempo de serviço e a indenização espontânea paga pelo empregador quando rescinde o contrato do empregado sem justa causa, conforme caracteriza o disposto no artigo 43 do Código Tributário Nacional.

¹⁹ Doc. Digital 178703/2019, págs. 995 a 1064

²⁰ Doc. Digital 194965/2019, págs. 52 a 54

²¹ <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>



621. Pelo exposto, em consonância com o *Parquet* de Contas, considerando que os próprios responsáveis confirmaram a irregularidade, **mantenho** a irregularidade, com aplicação de multa aos Responsáveis.

622. Logo, conforme determina os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), para aplicação de **multa**, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

623. Isso porque os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exigem a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos.

624. Vale ressaltar que o Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, disciplinou que o **erro grosseiro** é aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com **culpa grave**, caracterizado por **ação ou omissão** com elevado grau de **negligência, imprudência ou imperícia**.

625. Ou seja, os Agentes Públicos serão Responsabilizados pelo cometimento de irregularidades, no desempenho de suas funções, se elas se derem em razão de erro grosseiro ou dolo.

626. Ainda, enfatizo que o Acórdão 2.391/2018 do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabeleceu balizas importantes sobre a responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

627. Desse modo, entendo que o Gestor, ao deixar de acompanhar a correta retenção do imposto de renda e a Gerente de Divisão de Recursos Humanos ao deixar de reter o IR da remuneração dos servidores da Casa de Leis, apesar de que esta irregularidade já havia sido apontada nas contas anuais anteriores (**Contas de Gestão de 2017, Processo 14.760-5/2018**), descumpriram os mandamentos legais delineados acima. Por essa razão,



entendo que está cristalina a caracterização de erro grosseiro por parte dos responsáveis.

628. Logo, aplico **multa no valor de 6 UPFs-MT** ao Senhor Benedito Francisco Curvo e à Senhora Loenir Fátima da Silva, com base no artigo 75, IV, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, “a”, ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP.

629. Por derradeiro, acolho a sugestão do Ministério Público de Contas e **determino** que a atual gestão promova, no prazo de 30 dias, o recolhimento dos valores relativos ao Imposto de Renda não retidos na época correta, conforme apurado nos autos, devendo comprovar a regularização a este Tribunal de Contas.

2.2.10. Irregularidade 11

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
11) JB01. Despesas Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964)	11.1) A Câmara Municipal de Várzea Grande deixou de fazer o desconto da 1ª parcela da Gratificação Natalina por ocasião do pagamento da 2ª parcela do 13º salário.	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Autorizar pagamento de Gratificação Natalina de forma integral para os servidores: Conceição Alves da Silva e Jorge Antônio Moraes, mesmo os servidores já ter recebido 50% (cinquenta por cento) do valor a que tinham direito, quando deveria certificar quem de fato já tinham recebido a primeira parcela.	Ao autorizar pagamento de Gratificação Natalina de forma integral para os servidores: Conceição Alves da Silva e Jorge Antônio Moraes, mesmo os servidores já ter recebido 50% (cinquenta por cento) do valor a que tinham direito, o gestor colabora para o gasto público indevido
		Loenir Fatima da Silva – Gerente de Divisão de Recursos Humanos	Efetuar lançamento de Gratificação Natalina de forma integral para os servidores: Conceição Alves da Silva e Jorge Antônio Moraes, mesmo os servidores já ter recebido 50% (cinquenta por cento) do valor a que tinham direito, quando deveria certificar quem de fato já tinham recebido a primeira parcela.	Ao deixar de efetuar descontos da primeira parcela da Gratificação Natalina por ocasião do pagamento da segunda parcela da mesma, a responsável pela Divisão de Recursos Humanos colabora para o gasto público indevido
		Joelma Maria Vieira dos Santos – Gerente de Divisão de Contabilidade e Orçamento	Organizar e calcular o valor a ser pago da 1ª (primeira) parcela da gratificação natalina dos servidores efetivos, quando deveria delegar	Ao executar a Nota de Empenho de nº 86/2018 e não informar o setor de Divisão de Recursos Humanos os nomes dos servidores que receberam



			a competência para o setor de Recursos Humanos. É de competência do setor de Recursos Humanos o cálculo de toda folha de pagamento, inclusive pagamento de abono pecuniário, verbas indenizatórias, férias, décimo terceiro e outros pagamentos relacionados a pessoal	a 1ª (primeira) parcela da Gratificação Natalina, a gerente de Contabilidade induziu a gerente de Recursos Humanos ao erro
		Conceição Alves da Silva - Contadora	Receber Gratificação Natalina de forma integral, quando deveria devolver ao cofre da municipalidade o valor recebido de forma indevida o que caracteriza ausência de "boa fé"	Ao receber Gratificação Natalina no valor integral de sua remuneração e não procurar o setor competente para devolver pelo valor indevido, ficou caracterizado por parte dos servidores ausência de "boa fé".
		Jorge Antônio de Moraes - Técnico Legislativo	Receber Gratificação Natalina de forma integral, quando deveria devolver ao cofre da municipalidade o valor recebido de forma indevida o que caracteriza ausência de "boa fé"	Ao receber Gratificação Natalina no valor integral de sua remuneração e não procurar o setor competente para devolver pelo valor indevido, ficou caracterizado por parte dos servidores ausência de "boa fé".

a) Análise da Relatora

630. Neste achado, conforme o Relatório Técnico Preliminar, os servidores efetivos da Câmara Municipal de Várzea Grande, Senhora Conceição Alves da Silva e Senhor Jorge Antônio de Moraes, receberam adiantamento de 50% da Gratificação Natalina, porém não tiveram o correspondente desconto por ocasião do pagamento da 2ª parcela do 13º.

631. Em consequência disso, de acordo com a SECEX, a Senhora Conceição Alves da Silva deverá ressarcir aos cofres públicos, de forma corrigida, o montante de R\$ 12.399,11, e o Senhor Jorge Antônio de Moraes o valor de R\$ 4.293,54.

632. Literalmente, partindo-se de um breve comentário, a gratificação natalina, popularmente conhecida como "13º Salário" é a gratificação que o servidor faz jus na proporção de 1/12 avos por mês ou fração acima de 15 dias de exercício durante o respectivo ano civil, correspondente ao valor da remuneração percebida em dezembro.



633. Referida gratificação foi instituída pela Lei 4.090, de 13/7/1962, regulamentada pelo Decreto 57.155, de 3/11/1965 e alterações posteriores.

634. Elevada a nível constitucional com a denominação de "décimo terceiro salário" (artigo 7º, VIII, da Constituição Federal de 1988), essa prestação é devida a todo empregado urbano ou rural (*caput*), inclusive o servidor público.

635. Conforme já dito, o Décimo Terceiro Salário é devido ao empregado ou servidor público por mês trabalhado, ou fração do mês igual ou superior a 15 dias. Assim, se o período laboral foi, por exemplo, de 1º de janeiro a 14 de março, terá direito a 2/12 (dois doze avos) de 13º proporcional, pelo fato da fração do mês de março não ter sido igual ou superior a 15 dias. Desta forma, o cálculo é feito mês a mês, observando sempre a fração igual ou superior a 15 dias.

636. O Décimo Terceiro Salário é calculado sobre o salário integral do trabalhador a partir da seguinte fórmula: valor do salário dividido por 12, multiplicado pelo número de meses trabalhados.

637. Na esfera afeta à Consolidação das Leis do Trabalho o Décimo Terceiro é pago em duas parcelas, devendo a primeira ser paga entre os meses de fevereiro e novembro de cada ano, ou por ocasião das férias. Este adiantamento corresponde à metade do salário recebido pelo trabalhador no mês anterior ao pagamento e a segunda parcela será o saldo da remuneração de dezembro, deduzida da importância já adiantada ao trabalhador.

638. Visando atenuar o impacto que causa na folha de pagamento o pagamento de tal gratificação é comum as empresas provisionarem mensalmente cada parcela referente a 1/12 de cada mês trabalhado pelo empregado, a fim de não serem surpreendidas por uma eventual falta de caixa quando da necessidade do pagamento de tal obrigação.

639. No âmbito da Administração Pública, e dentro das prerrogativas concedidas pela Constituição aos entes da Federação é consabido que os



mesmos têm a competência para legislar e editar normas sobre seus servidores e notadamente o fazem através de estatutos que regem as relações entre administração e servidor.

640. A Lei 1.164/1991, que dispõe sobre o Estatuto dos servidores públicos, da Administração Pública, das Autarquias e Fundações do Município de Várzea Grande, estabelece:

Art. 73. A gratificação natalina corresponde a 1/12 (um doze avos) do subsídio a que o servidor fizer jus ao mês de novembro, por mês de exercício, no respectivo ano. (Redação dada pela Lei nº 4300/2017)
Parágrafo único. A fração igual ou superior a 15 (quinze) dias será considerada como mês integral.

Art. 74. A gratificação será paga até o dia 20 (vinte) do mês de dezembro de cada ano.
Parágrafo único. Juntamente com a remuneração de junho será paga, como adiantamento da gratificação natalina, metade do subsídio no mês se requerido até 31 de janeiro do ano. (Redação dada pela Lei nº 4300/2017)

641. Posto isso, no que diz respeito ao caso em comento, entendo que a Administração Pública ao efetuar o pagamento da segunda parcela da Gratificação Natalina, de forma indevida, ao servidor, criou-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos eram legais e definitivos.

642. No meu entendimento, uma vez constatado este problema, a Gestão da Câmara Municipal tinha a obrigação de saná-lo e buscar a restituição do gasto público indevido.

643. Desse modo, na mesma linha da Equipe Técnica e do Procurador de Contas, **mantenho** a irregularidade em relação ao Senhor Benedito Francisco Curvo.

644. Aqui, para justificar a responsabilização do Gestor, entendo necessário discorrer sobre a sua conduta culposa, que é a inobservância de um dever de cuidado objetivo imposto a todas as pessoas de razoável diligência.

645. Destaco o que leciona Cavalieri Filho²², acerca da matéria:

²² - CAVALIERI FILHO, Sérgio. Obra citada. p. 38



Vivendo em sociedade, o homem tem que pautar a sua conduta de modo a não causar dano a outrem. A inobservância desse dever de cuidado torna a conduta culposa, o que evidencia que “na culpa importa não o fim do agente, a sua intenção, que normalmente é lícita, mas o modo e a forma impróprios do atuar.

646. Nesse caso, o agente não quer produzir o resultado danoso, ele não tem a intenção de praticar o ato ilícito, causar dano, de infringir uma regra, mas, por não adotar uma conduta adequada, acaba por fazê-lo. É uma conduta desprovida de cautela, de atenção.

647. Por outro lado, no dolo, o agente quer a ação e o resultado, enquanto na culpa ele só quer a ação, mas acaba por atingir o resultado em razão de um desvio de conduta decorrente da falta de cuidado.

648. Visto isso, legítimo indagar: como identificar a falta de atenção? Como ter certeza de que não houve cuidado? Isso não é muito subjetivo? Existem, afinal, parâmetros para que se chegue à conclusão de que houve, no caso concreto, culpa?

649. Pois bem. É importante dizer, desde logo, da dificuldade que o tema encerra, que é reconhecida pela própria doutrina²³. Vejamos:

Todo esse prestígio de que gozou a culpa esbarra em uma incômoda e aparente intransponível dificuldade: a fixação satisfatória do seu conceito. Afinal, o que se entende por culpa? Pela natural dificuldade de subsunção do caso concreto ao conceito proposto, as legislações falharam ao centralizar a responsabilidade civil no impreciso conceito de culpa

650. A identificação da culpa não é simples e carrega um considerável grau de subjetividade. A lei não fala o que é exatamente um descuido. O Código Civil faz genérica menção à negligência e à imprudência²⁴. A lei não define esses conceitos. Esses comandos representam o que se chama na doutrina de norma aberta ou Cláusula Geral **colocando ao julgador a**

²³ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil, volume 3. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. P. 136

²⁴ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.
Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo



incumbência de criar, complementar, desenvolver a norma jurídica, consideradas as circunstâncias do caso concreto.

651. Nessa senda, vale transcrever a orientação contida no seguinte trecho do voto do Ministro do STJ Ruy Rosado, exarado em sede de Recurso Especial (REsp. 242.598/RJ):

Para a definição da culpa como elemento da responsabilidade prevista no art. 159 do C. Civil, deve o juiz definir previamente qual era a regra de cuidado que deveria ter sido obedecida pelo agente naquelas circunstâncias, pois assim o exige a técnica apropriada à aplicação da cláusula geral, classificação a que pertence o referido art. 159.

652. Para saber se o dever de cuidado foi observado, utiliza-se como parâmetro a **figura do homem médio, diligente, cuidadoso**, já havendo quem transponha essa mesma figura para a Administração Pública como o **“homem médio administrativo”** ou então **“gestor médio”**. Sobre o assunto Sérgio Cavalieri ensina:

A conduta culposa deve ser aferida pelo que ordinariamente acontece, não pelo que extraordinariamente possa ocorrer. Jamais poderá ser exigido do agente um cuidado tão extremo que não seria aquele usualmente adotado pelo homem comum, a que os romanos davam a designação prosaica de “bonus pater familiae”, e que é, no fundo, o tipo de homem médio ou normal que as leis têm em vista ao fixarem os direitos e deveres das pessoas em sociedade.

653. Outro elemento de grande importância na identificação da culpa é a previsibilidade, que consiste na possibilidade de antevisão do resultado. O resultado não era desejado pelo agente, não foi por ele previsto, mas era previsível. Nesse ponto, vejamos o que disciplina Rogério Greco²⁵, no plano penal:

Existe previsibilidade quando o agente, nas circunstâncias em que se encontrou, podia, segundo a experiência geral, ter representado, como possíveis, as consequências do seu ato. Previsível é o fato cuja possível superveniência não escapa à perspicácia comum. Por outras palavras, é previsível o fato, sob o prisma penal, quando a previsão do seu advento, no caso concreto, podia ser exigida do homem normal, do homo medius, do tipo comum de sensibilidade ético-social

²⁵ GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal Parte Geral. 3ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003. p. 217



654. A doutrina faz distinção entre a previsibilidade objetiva e a subjetiva. A objetiva consiste na possibilidade de antevisão do resultado, do ponto de vista do homem médio, de prudência normal. Na previsibilidade subjetiva, não existe a substituição hipotética da pessoa pelo homem médio para saber se o fato escapava ou não à sua previsibilidade. Aqui, o que é levado em conta são as condições particulares, pessoais do agente. Examinam-se as limitações e as experiências daquela pessoa em particular.

655. Sob a ótica do controle externo, é preciso avaliar se o ato praticado gerou ou não um dano ao erário. Se o foco é a reparação do dano ao Poder Público, deve-se seguir a linha da responsabilidade civil, exigindo-se um comportamento ajustado àquele que teria o gestor médio, com a diligência normal que dele se espera.

656. Saliento que, ao contrário do direito comum, em que, via de regra, a pessoa pode fazer tudo o que não está proibido pela norma, no direito público, o gestor só pode fazer o que a lei permite. O descumprimento da norma traz um indicativo de negligência em relação ao que dispunha o texto legal.

657. Isso não significa dizer, contudo, que o descumprimento da norma é sinônimo de culpa do infrator. O gestor pode trazer aos autos elementos que demonstrem ter ele agido corretamente, em face das circunstâncias que o cercavam. O que não se verifica no presente caso. Até porque, o que se nota são pagamentos pontuais a dois servidores.

658. Essa situação assemelha-se, no plano civil, àquela em que há uma norma de conduta para o comportamento, estipulada em lei ou regulamento, como ocorre nos casos de trânsito ou dever de obediência a certas regras técnicas no desempenho de profissões. Alguns autores falam em “culpa contra a legalidade”. Sobre o ponto, Sérgio Cavalieri anota que a mera infração da norma regulamentar cria em desfavor do agente uma presunção de ter agido culpavelmente, incumbindo-lhe o ônus da prova em contrário.



659. A doutrina menciona as seguintes formas pelas quais a culpa se manifesta: negligência, imperícia e imprudência. No caso em comento, vislumbro a negligência.

NEGLIGÊNCIA

A negligência é o descaso, a falta de cuidado ou de atenção, a indolência, geralmente o “non facere quod debeat”, quer dizer, a omissão quando do agente se exigia uma ação ou conduta positiva²⁶.

660. Nesse sentido, cabe citar o elucidativo trecho do voto do Ministro Relator no Acórdão 307/2008 – 1ª Câmara - TCU²⁷:

Todavia, verifico, dos documentos constantes dos autos, que tais medidas só foram efetuadas em 2001 (fl. 30, anexo 1), portanto, de forma extemporânea, sendo insuficientes para evitar a irregularidade das contas ou elidir a culpa do ex-gestor. A negligência na administração do PAS/MA permanece, uma vez que o responsável absteve-se de praticar tempestivamente as ações que lhe competiam, ocasionando danos ao erário, como bem atestou o Relator a quo.

661. Note-se que o julgado acima se encaixa no presente caso, pois uma vez constatado o pagamento indevido, o Gestor tinha a obrigação de saná-lo e buscar a restituição do gasto público indevido, mas não fez.

662. Além da negligência, abarco nesta fundamentação as modalidades usualmente mencionadas e de acentuada importância no exame de processos dos tribunais de contas, quais sejam: culpa “*in vigilando*” e “*in eligendo*”.

663. A culpa *in vigilando* decorre da falta de atenção ou cuidado com o procedimento de outra pessoa que está sob a guarda, fiscalização ou responsabilidade do agente.

664. Diversas são as deliberações do TCU em que gestores são responsabilizados, com imputação de débito ou aplicação de multa, por omissão no dever de supervisionar a atuação dos subordinados, a exemplo dos Acórdãos 698/2002, 699/2002, 963/2006, todos da 1ª Câmara, e Acórdãos

²⁶ STOCO, Rui. Tratado de Responsabilidade Civil. 6ª ed. atual., rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 136

²⁷ Ministro-Relator Augusto Nardes



730/2004 e 1.432/2006, ambos do Plenário. Nesse sentido, veja-se a ementa deste último acórdão:

2. Atribui-se a culpa “in vigilando” do Ordenador de Despesas quando o mesmo delega funções que lhe são exclusivas sem exercer a devida fiscalização sobre a atuação do seu delegado.

665. A culpa *in eligendo* é aquela oriunda da má escolha do representante ou preposto.

666. É de extrema relevância nos processos dos tribunais de contas, eis que a escolha de subordinados comprovadamente despreparados ao exercício de tarefas inerentes aos cargos que ocupam pode ensejar a responsabilização daquele que os indicou.

667. Destaco trecho do voto condutor do Acórdão 1.110/2005 – Plenário - TCU:

De qualquer forma, a participação indireta do então Governador do Estado (...) na irregularidade, na condição de agente político, mesmo em vista das mencionadas deliberações do Tribunal, não afasta sua culpa in eligendo. Ao ter nomeado para a função de Secretário de Fazenda de sua Administração um agente público que já havia sido apenado pelo TCU, por meio do Acórdão n.º 126/2000 – Plenário, em razão de ter movimentado irregularmente recursos federais oriundos de convênios, depreende-se que o Chefe do Executivo estadual assumiu os riscos de delegar ao então Secretário de Fazenda, a gestão orçamentário-financeira do estado, escolha que, ao final, mostrou-se inconveniente.

668. Como já dito, essa modalidade de culpa é particularmente importante para o exame da conduta de agentes jurisdicionados aos Tribunais de Contas e está relacionada ao dever de supervisão que é imposto ao superior hierárquico em relação aos atos de seus subordinados.

669. Portanto, pelo exposto alhures, reforço que, o Gestor, na tentativa de afastar a imputação de débito a ele atribuída, sob o argumento de que não houve locupletamento ou desvio de recursos e que não teve a intenção de causar dano ao erário, para fins de ressarcimento, pouco importa se a



irregularidade foi praticada com dolo ou culpa. Assim, mantenho a irregularidade em relação ao Senhor Benedito Francisco Curvo.

670. No meu entendimento, não há diferença alguma, exatamente como ocorre no Direito Civil: o responsável deverá recompor o dano que causou à Fazenda Pública, independentemente de ter agido com a deliberada intenção de lesar o patrimônio público ou com falta de cuidado.

671. A título de informação, esclareço que a identificação do dolo ou culpa tem grande relevância quando o Tribunal vai considerar a possibilidade de aplicação de multa ao responsável e, sobretudo, fixar o valor da sanção.

672. Prosseguindo com a responsabilização dos agentes públicos, quanto à Senhora Loenir Fátima da Silva, considerando que a Gerente de Divisão de Recursos Humanos deveria certificar se todos os servidores que receberam a primeira parcela da Gratificação Natalina tiveram o correspondente desconto por ocasião de recebimento da segunda parcela e não o fez, **mantenho** a sua responsabilização, em concordância com a SECEX e com o Ministério Público de Contas.

673. Ademais, por outro lado, discordo da Equipe Técnica no que se refere à responsabilização da gerente de Divisão de Contabilidade e Orçamento, sob o argumento de que era seu dever ter informado ao setor de Divisão de Recursos Humanos os nomes dos servidores que receberam a 1ª parcela da Gratificação Natalina.

674. Isso porque, a meu ver, conforme atribuições do setor trazidas aos autos, não competia à Senhora Joelma Maria Vieira dos Santos o controle de tais informações. Assim, coaduno com o *Parquet* de Contas e **afasto** a responsabilidade da Gerente de Divisão de Contabilidade e Orçamento.

675. Todavia, comungo do posicionamento do Procurador de Contas de que os servidores beneficiários do recebimento indevido deverão ser responsabilizados, em solidariedade com os gestores, a ressarcirem o erário, com a devida correção monetária.



676. Isso porque, em observância aos ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, vislumbro a presença de erro grosseiro desses servidores, pois entendo que estes, ao perceberem o equívoco no pagamento da segunda parcela da Gratificação Natalina, pois, sabiam que estavam recebendo de forma integral o Décimo Terceiro Salário e já haviam recebido uma parcela anteriormente, tendo em vista tratar-se de situação de fácil percepção, deveriam ter comunicado à administração pública para que procedesse à restituição do valor recebido de forma indevida.

677. Por essas razões, em consonância com o *Parquet* de Contas, **mantenho** esta irregularidade, bem como, **condeno** o Senhor **Benedito Francisco Curvo** e a Senhora **Loenir Fátima da Silva** em solidariedade com a Senhora **Conceição Alves da Silva Oliveira** a restituírem ao erário o montante de **R\$ 12.399,11**, corrigido monetariamente, no **prazo de 60 dias**.

678. Além disso, **condeno** o Senhor **Benedito Francisco Curvo** e a Senhora **Loenir Fátima da Silva** em solidariedade com o Senhor **Jorge Antônio de Moraes** a restituírem ao erário o montante de **R\$ 4.293,54**, corrigido monetariamente, no **prazo de 60 dias**.

679. Ademais, no que tange a multa sobre o montante do prejuízo ao erário, prevista no artigo 287, do RITCE-MT, que dispõe que ela **poderá ser aplicada até 10%**, nos moldes do 22, § 2º, da LINDB, saliento que, em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, é evidente que, não sendo caso de exclusão absoluta de culpabilidade, as circunstâncias demonstradas nos autos não podem afastar o dever de ressarcir o erário.

680. Contudo, entendo ser possível considerar os fatos defensivos como circunstância atenuante para redução da multa.

681. Pelo exposto, com respaldo nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entendo por aplicar **multa de 2%, sobre o valor atualizado do dano, a cada um dos responsáveis**, considerando o limite máximo de 10%.



682. Por fim, **recomendo** à Câmara Municipal de Várzea Grande, com fulcro no artigo 22, §1º, da Lei Orgânica do TCE-MT, para que a atual gestão lance todas despesas com pessoal no Sistema de Pessoal do Órgão, evitando cálculo fora deste sistema, o que dificulta o controle interno e externo.

683. **Recomendo**, também, que todas as despesas com pessoal (antecipação de **Gratificação Natalina, Antecipação de Salário, Venda de Férias**, e outros relacionados a folha de pagamento), sejam realizados pelo setor de Divisão de Recursos Humanos e lançados no sistema.

684. **Recomendo**, ainda, que seja implantado critério para pagamento da gratificação natalina, por data de aniversário ou nos moldes que está sendo pago atualmente, todavia que tanto a primeira parcela, quando a segunda, sejam pagas a todos os servidores em data única, evitando tratamento diferenciado e privilegiando alguns.

2.2.11. Irregularidade 13

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
13) EB05. Controle Interno Grave. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE 14/2007).	13.1) Ausência dos históricos e dados das movimentações dos produtos no setor de almoxarifado	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Deixar de normatizar sistema de controle no setor de almoxarifado visando uma eficiência da gestão e dos resultados, quando deveria dar transparência das ações desenvolvidas.	Ao deixar de normatizar um sistema de controle no setor de almoxarifado o gestor colaborou com ineficiência da gestão e dos resultados, além da falta de transparência das ações desenvolvidas.
		Gilson Silva Leite – Secretario Administrativo Financeiro	Deixar de implantar sistema de controle no setor de almoxarifado visando uma eficiência da gestão quando deveria dar transparência das ações desenvolvidas.	Ao deixar de implantar sistema de controle no setor de almoxarifado o responsável colaborou com a falta de transparência das ações desenvolvidas.

a) Análise da Relatora

685. Consubstanciado os autos, de acordo com a SECEX, não foi possível analisar a movimentação de produtos do almoxarifado, durante o exercício de 2018, pois o Senhor Gilcimar Torres Praça, Gerente de Divisão de Almoxarifado, nomeado por meio do Ato 66/2019, não conseguiu extrair as informações do



sistema, visto que sua senha não permitia acesso aos dados referentes ao exercício de 2018.

686. Ademais, conforme destacado pela Equipe de Auditoria, a ausência de informações relativa a entrada e saída de materiais no almoxarifado do órgão foi identificada na Representação de Natureza Interna 10.165-6/2019.

687. No que se refere à mencionada RNI, em consulta ao sistema Control-P, verifico que, atualmente, trata-se de tomada de contas ordinária instaurada para apurar a ocorrência de suposto dano ao erário decorrente da liquidação de Nota Fiscal 33, da Empresa PS dos Santos Junior ME, haja vista que não havia comprovação de que o material tenha dado entrada no almoxarifado do órgão.

688. Dito isso, saliento que a irregularidade acima também foi evidenciada no exercício de 2017, na ocasião do julgamento das contas anuais de gestão daquele exercício.

689. Na condição de Relatora das referidas contas, constatei a falta da aplicação de controles internos no almoxarifado, bem como a divergência entre os itens adquiridos, retirados, e o saldo final, ocasionando inconsistências nas informações Patrimoniais da Câmara Municipal de Várzea Grande. Nesse ponto, considero importante transcrever trechos do voto do Processo 14.760-5/2018:

Diante disso, observo configurada a deficiência no Controle Interno e no Setor de Almoxarifado da Câmara. Assim, **acompanho** o Ministério Público de Contas, **mantenho a irregularidade 17.BB99**, de natureza **grave**, com aplicação de **multa** aos Responsáveis Senhores Benedito Francisco Curvo, Paulino Pereira de Barros Neto, Gilson Silva Leite e Zelito Oliveira Ribeiro.

[...]

Por fim, **determino** à atual gestão que aperfeiçoe o controle dos produtos entregues no setor de Almoxarifado, implementando um procedimento que se adeque à realidade do Órgão, de preferência informatizado e integrado com os demais setores e que permita a checagem dos produtos de maneira eficiente, no **prazo de 120 dias**.

Já em relação ao apontamento **18.JB01**, de natureza **grave**, na minha concepção, em que pese a gravidade dessa irregularidade, considero pertinente informar que, neste Tribunal, consta o Processo de **Tomada de Contas Ordinária 32.031-5/2018**, instaurado em cumprimento à determinação exarada pelo **Acórdão 69/2018-PC**, que julgou a **Representação de Natureza Interna 23.427-3/2017**, cujo objetivo é apurar



e, se houver, quantificar o suposto sobrepreço e o valor do possível dano causado ao erário concernente à Ata de Registro de Preço do Pregão Presencial 2/2017, no período de 18/5/2017 a 18/5/2018, além de apontar os eventuais responsáveis.

Nesse ponto, saliento que a referida Representação de Natureza Interna (Sistema Control-P: RNI arquivada desde 22/11/2018) foi proposta em desfavor da Câmara Municipal de Várzea Grande, sob a responsabilidade do Senhor Benedito Francisco Curvo, referente a indícios de irregularidades na realização de procedimento licitatório, Pregão Presencial 2/2017, tendo como objeto o registro de preço para futura e eventual aquisição de materiais de consumo e de gêneros alimentícios, inclusive aquisição desses materiais em quantidade superior à demanda do Poder Legislativo.

690. Posto isso, tenho para mim que esta irregularidade é de notório conhecimento da gestão da Câmara de Várzea Grande, motivo pelo qual entendo que não há justificativas plausíveis capazes de afastá-la. Nesse aspecto, considero que os responsáveis não apresentaram provas de que houve algum tipo de controle das movimentações dos produtos e do estoque no setor de almoxarifado no exercício sob análise, pois não foram apresentados quaisquer históricos ou relatórios.

691. É importante ressaltar também que a falta de controle das entradas e saídas de materiais do almoxarifado da Câmara Municipal de Várzea Grande é uma **falha recorrente**, que já foi constatada em outros processos de fiscalização deste Tribunal de Contas e apontada como uma das causas que contribuíram para a ocorrência de danos ao Erário municipal no exercício de 2017, razão pela qual a comprovação de efetivo controle neste departamento era de vital importância para demonstrar a eficiência e transparência da gestão durante o exercício de 2018.

692. E, mais uma vez, desde 2017 enfatizando este ponto, saliento que do setor de almoxarifado, exige-se o controle do estoque de mercadorias e produtos, registros fidedignos sobre a aquisição, além de outras tarefas afetas ao almoxarife ou estoquista. Essas funções necessitam observar critérios de racionalização, acondicionamento, localização, padronização, indicadores e documentação. O setor deve apresentar os indicadores de suas atividades, como relatórios de eficiência, a fim de proporcionar otimização do gerenciamento e controle do histórico dos produtos.



693. Pelo exposto, em consonância com o *Parquet* de Contas, considerando que os próprios responsáveis confirmaram, **mantenho** a irregularidade, com aplicação de multa aos Responsáveis.

694. Logo, no que tange à aplicação de multa, o artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exige a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos.

695. Vale ressaltar que o Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, disciplinou que o **erro grosseiro** é aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com **culpa grave**, caracterizado por **ação ou omissão** com elevado grau de **negligência, imprudência ou imperícia**.

696. Ou seja, os Agentes Públicos serão Responsabilizados pelo cometimento de irregularidades, no desempenho de suas funções, se elas se derem em razão de erro grosseiro ou até mesmo dolo eventual.

697. Ainda, enfatizo que o Acórdão 2.391/2018 do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabeleceu balizas importantes sobre a responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

698. Portanto, tomando por base os conceitos acima, entendo que o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

699. Assim, em face da reincidência desta falha que também foi apontada nas contas de 2017, entendo que está evidente a caracterização de erro grosseiro dos responsáveis, isso porque, a meu ver, o Gestor ao deixar de normatizar e o Secretário Administrativo Financeiro ao deixar de implantar sistema de controle no setor de almoxarifado, visando uma eficiência da gestão, quando deveriam dar transparência das ações desenvolvidas, incorreram na ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos.



700. Desse modo, aplico multa no valor de 10 UPFs-MT aos Senhores **Benedito Francisco Curvo** e **Gilson Silva Leite**, com base no artigo 75, IV, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, “a”, ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP.

2.2.12. Irregularidade 14

Classificação	Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
14) EB03. Controle Interno Grave. Não-observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações (art. 37, caput, da Constituição Federal).	14.1) Não foi respeitado o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções, haja vista que o Presidente da Comissão Permanente de Licitação ocupava o cargo comissionado de Gerente de Divisão do Almoxarifado.	Benedito Francisco Curvo – ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande	Nomear para presidente da Comissão Permanente de Licitação servidor detentor de cargo exclusivamente comissionado na função de Gerente da Divisão de Almoxarifado, quando deveria observar o princípio contábil da segregação de funções entre os dois cargos.	Ao nomear para presidente da Comissão Permanente de Licitação servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado na função de Gerente da Divisão de Almoxarifado, o gestor comprometeu o princípio contábil da segregação de funções entre os dois cargos.

a) Análise da Relatora

701. Neste achado, verifico que o Senhor Paulino Pereira de Barros Neto, Gerente da Divisão de Almoxarifado, foi designado, **novamente**, por meio da Portaria 4/2018, para responder como Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Câmara de Vereadores de Várzea Grande, acumulando as duas funções durante o período de 16/1/2018 a 9/7/2018.

702. Com base no Relatório da Equipe de Auditoria, o Senhor Paulino Pereira de Barros Neto respondia, no mesmo período acima, pelo cargo comissionado de Gerente de Divisão de Almoxarifado, conforme Ato de nomeação 4/2017 e Ato de exoneração 157/2018, ou seja, o mesmo servidor que licitava era o mesmo que recebia pelos bens licitados.

703. Note-se que, no parágrafo 600, destaquei a palavra “**novamente**”, porque o Senhor Paulino Pereira de Barros Neto já acumulou as duas funções durante o **exercício de 2017**, conforme foi evidenciado no julgamento das Contas de Gestão daquele exercício, Processo 14.760-5/2018. Desse modo, o



argumento do defendente de que a acumulação ocorreu por curto período não merece prosperar, pois é uma **inverdade**.

704. Em tempo, destaco que, no julgamento das Contas de Gestão de 2017, sob a minha relatoria, entendi pela manutenção da irregularidade, mas sem aplicação de multa, pois havia considerado como atenuante o fato do gestor ter providenciado, logo após o conhecimento do apontamento, a designação do servidor Igor Richard da Silva Oliveira, para o cargo de Gerente da Divisão de Almoxarifado.

705. Todavia, tal situação não foi verificada nestes autos e, para agravar ainda mais, o gestor persistiu na acumulação de funções que devem ser segregadas também no exercício de 2018, nomeando o Senhor Paulino Pereira de Barros Neto para acumular as funções de Presidente da Comissão Permanente de Licitação e da Comissão Especial de Licitação e de Gerente da Divisão de Almoxarifado, simultaneamente.

706. Nesse sentido, ressalto que a segregação de funções é um princípio implícito que decorre do sistema de controle do processamento da despesa constante na Lei Federal 4.320/1964 e na Lei Complementar Federal 101/2000, alcançando todas as fases da realização e do registro das operações administrativas, orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

707. Seguindo esse raciocínio, este Tribunal de Contas já tem entendimento quanto ao dever de respeito a este princípio, consolidado por meio da Resolução de Consulta 31/2010, a qual dispõe que:

Pessoal. Acumulação remunerada de cargos, empregos e funções. Segregação de Funções.

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 pode 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.²⁸ Grifei.

²⁸ Resolução de Consulta 31/2010, publicado no DOE em 7/5/2010



708. De igual modo, o Tribunal de Contas da União tem determinado o dever de observar o princípio da segregação de funções, orientando aos Órgão que:

Observem as boas práticas de segregação de funções, inclusive quanto a evitar que responsáveis por comissões de licitação/leilões sejam também responsáveis pelas áreas de suprimento envolvidas, em cumprimento a determinações do tribunal.²⁹

709. Sendo assim, o acúmulo de competências e atribuições mitiga o Princípio da Segregação de Funções e compromete o próprio planejamento da estrutura da entidade. Com efeito, o princípio da segregação de funções intenta, entre outras coisas:

Evitar que o ciclo operacional em torno de um evento (licitações públicas e contratações administrativas) seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. A segregação de funções tem como benefício, adicionalmente, a prevenção de fraudes (ou corrupção) e de uso não autorizado de ativos (de recursos públicos), já que promove a interdependência entre áreas e pessoas. (BRASILIANO, 2010, p. 15).

710. Nesse sentido, compulsando os autos, com base no artigo 9º, da Lei 8.666/1993, verifico a procedência da irregularidade, bem como a sua reincidência, visto que o servidor, Senhor Paulino Pereira de Barro Neto, acumulou, **novamente**, as funções, no exercício de 201, de Presidente da Comissão Permanente de Licitação e da Comissão Especial de Licitação e de Gerente da Divisão de Almoxarifado, simultaneamente.

711. Desse modo, sustentando-me na Lei Complementar Municipal 4.117/2015, reforço que os cargos exercidos pelo Senhor Paulino Pereira de Barros Neto, como Gerente da Divisão de Almoxarifado e como Presidente de Comissões de Licitações, resultam em conflito de interesses, uma vez que quem compra não deve receber ou armazenar, muito menos controlar o estoque dos materiais existentes no setor de almoxarifado.

712. Além disso, ressalto que o Gerente de Almoxarifado possui atribuição de solicitar os produtos para os setores responsáveis, a fim de que

²⁹ TCU. Acórdão 1913/2006 – 2ª Câmara. Processo TC 018.116/2005-7



seja providenciada a licitação, comprovando que, também, é o responsável por acompanhar e identificar a necessidade de aquisição dos produtos, ratificando a violação à segregação de função, visto que este informa a demanda, para que ele mesmo conduza a aquisição, por meio da licitação que definirá o vencedor e os valores dos objetos licitados.

713. Assim, a meu ver, esse fato confirma que o gestor insistiu na não observância do princípio da segregação de funções.

714. Diante do exposto, em consonância com o *Parquet* de Contas e pela **manutenção** da irregularidade, com aplicação de multa ao Senhor **Benedito Francisco Curvo**.

715. Logo, conforme determina os ditames do artigo 28, da atual redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), entendo que o Gestor já tinha conhecimento desta irregularidade e mesmo assim continuou desrespeitando o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções, reincidindo na falha. Dessa forma, considero que está evidente a caracterização de erro grosseiro do responsável.

716. Portanto, aplico **multa no valor de 10 UPFs-MT** ao Senhor **Benedito Francisco Curvo**, com base no artigo 75, IV, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, "a", ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP.

2.3 ANÁLISE GLOBAL

717. Em conclusão, registro que conforme dispõe o artigo 194 da Resolução Normativa 14/2007: *as contas serão julgadas irregulares, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falha grave à norma legal ou regimental, dano ao erário, decorrente de gestão ilegal ou ilegítimo, entre outros.*

718. Diante do exposto, **ACOLHO** o **Parecer Ministerial 620/2020**, de autoria do Procurador William de Almeida Brito Junior, e tendo em vista o que



dispõe o artigo 70 da Constituição Federal, o artigo 212 da Constituição Estadual e o artigo 1º, II, da Lei Complementar 269/2007, **proponho voto pela irregularidade** das presentes Contas, nos termos do artigo 194, I, II, ambos da Resolução Normativa 14/2007, deste Tribunal de Contas, em razão da ocorrência das **irregularidades evidenciadas neste voto, especificamente as causadoras de dano ao erário e as reincidentes, as quais resumo abaixo:**

719. a) o pagamento de verba indenizatória de gabinete da Presidência, em flagrante descumprimento da decisão deste Tribunal de Contas exarada no Acórdão 471/2016-TP, e mesmo após as condenações proferidas nos Acórdãos 232/2019-TP e 193/2019-TP, pelo ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos a título de verba indenizatória de gabinete pelo Presidente da Casa de Leis, houve a realização de despesa ilegítima e lesiva ao patrimônio público, no montante R\$ 100.211,70, durante o exercício de 2018;

720. b) o pagamento de serviços contábeis sem a devida liquidação e entrega; de juros e multas decorrentes no atraso no pagamento de faturas de energia elétrica e telefonia; e de gratificações natalinas a maior em 50%;

721. c) a reincidência em falhas já verificadas no exercício de 2017, referentes ao desrespeito à segregação das funções, haja vista que manteve o detentor do cargo comissionado de Gerente de Divisão do Almoxarifado como Presidente da Comissão Permanente de Licitação e na não demonstração da existência de controle efetivo nas movimentações do Setor de Almoxarifado; e

722. d) a reincidência na não retenção do imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores efetivos.

723. Esses são os fundamentos da minha proposta de voto.

3. PROPOSTA DE VOTO

724. Diante dos fundamentos expostos, **ACOLHO o Parecer Ministerial 620/2020**, proferido pelo Procurador William de Almeida Brito Júnior, e tendo



em vista o que dispõe o artigo 70 da Constituição Federal, o artigo 212 da Constituição Estadual e o artigo 1º, II, da Lei Complementar 269/2007, **PROPONHO VOTO** no sentido de:

725. **I) JULGAR IRREGULARES** as Contas Anuais de Gestão da **Câmara Municipal de Várzea Grande**, referentes ao **exercício de 2018**, sob a gestão do Senhor **Benedito Francisco Curvo**, nos termos do artigo 194, I e II, § 1º da Resolução Normativa 14/2007, deste Tribunal de Contas, e ainda:

726. **II) CONDENAR** o Senhor **Benedito Francisco Curvo**, a **RESTITUIR** ao erário, com recursos próprios, o montante de **R\$ 100.211,70**, o qual deverá ser atualizado pelo IPCA, a partir da data dos pagamentos, conforme noticiado no Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 194965/2019, à fl. 16), em razão da **irregularidade 1.JB01**, de natureza **grave**, pela realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e ilegítimas, com fundamento no artigo 15, da Lei Complementar 101/200, c/c o artigo 4º, da Lei 4.320/1964;

727. **II.I) APLICAR multa**, no montante de **10%** sobre o valor do dano ao Senhor **Benedito Francisco Curvo**, em razão da irregularidade **irregularidade 1.JB01**, de natureza **grave**, com fundamento no artigo 7º da Resolução Normativa 17/2016, c/c artigo 287 do Resolução Normativa 14/2007 (RITCE-MT), e artigo 75, II, III e IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

728. **III) CONDENAR** o Senhor **Benedito Francisco Curvo**, em **solidariedade** com a Senhora **Conceição Alves da Silva Oliveira**, a **RESTITUIREM** ao erário, com recursos próprios, o montante de **R\$ 3.570,00**, o qual deverá ser atualizado pelo IPCA, a partir da data dos pagamentos, conforme noticiado no Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 194965/2019), em razão da **irregularidade 2.JB01**, de natureza **grave**, pela realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e ilegítimas, com fundamento no artigo 15, da Lei Complementar 101/200, c/c o artigo 4º, da Lei 4.320/1964;



729. **III.I) APLICAR multa**, no montante de **10%** sobre o valor do dano ao Senhor **Benedito Francisco Curvo** e à Senhora **Conceição Alves da Silva Oliveira**, em razão da **irregularidade 2.JB01**, de natureza **grave**, com fundamento no artigo 7º da Resolução Normativa 17/2016, c/c artigo 287 do Resolução Normativa 14/2007 (RITCE-MT), e artigo 75, II, III e IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

730. **IV) CONDENAR** o Senhor **Benedito Francisco Curvo**, em **solidariedade** com o Senhor **Gilson Silva Leite**, a **RESTITUIREM** ao erário, com recursos próprios, o montante de **R\$ 6.478,41**, o qual deverá ser atualizado pelo IPCA, a partir da data dos pagamentos, conforme noticiado no Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 194965/2019), em razão das **irregularidades 5 e 6.JB01**, de natureza **grave**, pela realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e ilegítimas, com fundamento no artigo 15, da Lei Complementar 101/200, c/c o artigo 4º, da Lei 4.320/1964;

731. **IV.I) APLICAR multa**, no montante de **10%** sobre o valor do dano ao Senhor **Benedito Francisco Curvo** e ao Senhor **Gilson Silva Leite**, em razão das **irregularidades 5 e 6.JB01**, de natureza **grave**, com fundamento no artigo 7º da Resolução Normativa 17/2016, c/c artigo 287 do Resolução Normativa 14/2007 (RITCE-MT), e artigo 75, II, III e IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

732. **V) CONDENAR** o Senhor **Benedito Francisco Curvo**, em **solidariedade** com as Senhoras **Loenir Fátima ds Silva** e **Conceição Alves da Silva Oliveira**, a **RESTITUIREM** ao erário, com recursos próprios, o montante de **R\$ 12.399,11**, o qual deverá ser atualizado pelo IPCA, a partir da data dos pagamentos, conforme noticiado no Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 194965/2019), em razão da **irregularidade 11.JB01**, de natureza **grave**, pela realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e ilegítimas, com fundamento no artigo 15, da Lei Complementar 101/200, c/c o artigo 4º, da Lei 4.320/1964;



733. **V.I) APLICAR multa**, no montante de **2%** sobre o valor do dano ao Senhor **Benedito Francisco Curvo** e às Senhoras **Loenir Fátima ds Silva** e **Conceição Alves da Silva Oliveira**, em razão da **irregularidade 11.JB01**, de natureza **grave**, com fundamento no artigo 7º da Resolução Normativa 17/2016, c/c artigo 287 do Resolução Normativa 14/2007 (RITCE-MT), e artigo 75, II, III e IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

734. **VI) CONDENAR** o Senhor **Benedito Francisco Curvo**, em solidariedade com a Senhora **Loenir Fátima da Silva** e o Senhor **Jorge Antônio de Moraes**, a **RESTITUIREM** ao erário, com recursos próprios, o montante de **R\$ 4.293,54**, o qual deverá ser atualizado pelo IPCA, a partir da data dos pagamentos, conforme noticiado no Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 194965/2019), em razão da **irregularidade 11.JB01**, de natureza **grave**, pela realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e ilegítimas, com fundamento no artigo 15, da Lei Complementar 101/200, c/c o artigo 4º, da Lei 4.320/1964;

735. **VI.I) APLICAR multa**, no montante de **2%** sobre o valor do dano ao Senhor **Benedito Francisco Curvo**, à Senhora **Loenir Fátima ds Silva** e ao Senhor **Jorge Antônio de Moraes**, em razão da **irregularidade 11.JB01**, de natureza **grave**, com fundamento no artigo 7º da Resolução Normativa 17/2016, c/c artigo 287 do Resolução Normativa 14/2007 (RITCE-MT), e artigo 75, II, III e IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

736. **VII) APLICAR multa** ao Senhor **Benedito Francisco Curvo**, Presidente da Câmara de Várzea Grande, **no total de 44 UPFs-MT**, conforme dosimetria a seguir:

737. **a) 6 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 3.HB99, Contrato**, de natureza **grave**, em razão da ausência de formalização adequada do contrato administrativo ou de outro instrumento congênere, conforme dispõe a Lei 8.666/1993, com base no artigo 75, III, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, “a”, ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP;



738. **b) 6 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 8.GB16, Licitação**, de natureza **grave**, em razão da ausência de publicidade do aviso de abertura da Tomada de Preços 2/2018, no modo e forma exigidos em lei, comprometendo sua transparência e ocasionando restrição ao caráter competitivo da licitação, com fulcro nos artigos 75, III, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;

739. **c) 6 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 9.DB99, Gestão Fiscal**, de natureza **grave**, em razão da não retenção do imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores efetivos, com fulcro nos artigos 75, III c/c IV, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II c/c III, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;

740. **d) 6 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 10.DB99, Gestão Fiscal**, de natureza **grave**, em razão da concessão da gratificação de função de confiança mediante ato infralegal, ou seja, de forma inconstitucional, com fulcro nos artigos 75, III c/c IV, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II c/c III, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;

741. **e) 10 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 13.EB05, Controle Interno**, de natureza **grave**, em razão da falta de controles internos no almoxarifado, com fulcro nos artigos 75, III c/c IV, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II c/c III, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;

742. **f) 10 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 14.EB03, Controle Interno**, de natureza **grave**, em razão de que não foi respeitado o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções, 75, III c/c IV, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II c/c III, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;



743. **VIII) APLICAR multa** ao Senhor **Charles Caetano Rosa**, Membro da Comissão de Transmissão de Mandato 2017/2018 para 2019/2020, **no valor de 6 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 3.HB99, Contrato**, de natureza **grave**, em razão da ausência de formalização adequada do contrato administrativo ou de outro instrumento congênere, conforme dispõe a Lei 8.666/1993, com base no artigo 75, III, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução 14/2007 e artigos 2º, II e 3º, II, “a”, ambos da Resolução Normativa 17/2016-TP;

744. **IX) APLICAR multa** ao Senhor **Igor Richard da Silva Oliveira**, Presidente da Comissão de Licitação, **no valor de 6 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 8.GB16, Licitação**, de natureza **grave**, em razão da ausência de publicidade do aviso de abertura da Tomada de Preços 2/2018, no modo e forma exigidos em lei, comprometendo sua transparência e ocasionando restrição ao caráter competitivo da licitação, com fulcro nos artigos 75, III, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;

745. **X) APLICAR multa** à Senhora **Loenir Fátima da Silva**, Gerente de Divisão de Recursos Humanos, **no valor de 6 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 9.DB99, Gestão Fiscal**, de natureza **grave**, em razão da não retenção do imposto de renda sobre o total da remuneração dos servidores efetivos, com fulcro nos artigos 75, III c/c IV, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II c/c III, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;

746. **XI) APLICAR multa** ao Senhor **Gilson Silva Leite**, Diretor Administrativo Financeiro da Câmara Municipal de Várzea Grande, **no valor de 10 UPFs-MT**, pela ocorrência da **irregularidade 13.EB05, Controle Interno**, de natureza **grave**, em razão da falta de controles internos no almoxarifado, com fulcro nos artigos 75, III c/c IV, da Lei Complementar 269/2007 e 286, II c/c III, do Regimento Interno c/c artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016-TP;



747. **XII) DECLARAR a inaplicabilidade do artigo 31 da Lei Complementar 3.728/2012, com redação alterada pelo artigo 14 da Lei Municipal 4.117/2015, em face de sua latente inconstitucionalidade, diante da afronta direta à norma do § 1º do artigo 39 da Constituição Federal (10.DB99);**

748. **XIII) DETERMINAR à atual gestão para que:**

749. a) **promova**, no prazo de **60 dias**, o recolhimento dos valores relativos ao Imposto de Renda não retidos dos seus servidores, referente ao exercício de 2018, conforme apurado nos autos, devendo comprovar a regularização a este Tribunal de Contas (9.DB99);

750. b) **realize**, no **prazo de 120 dias**, o inventário físico e o correto registro de valores no ativo imobilizado do Órgão, em observância às normas previstas na Instrução Normativa SPA 1 e 5/2009, bem como regularize as informações, junto ao Sistema APLIC, acerca do patrimônio (bem imóveis), remetendo a este Tribunal de Contas para confirmação do efetivo cumprimento (3.BB99);

751. c) **encaminhe**, no **prazo de 60 dias**, documentos e/ou informações comprovando a efetivação da negociação com datas precisas da devolução dos valores recebidos de forma indevida pela Senhora Conceição Alves da Silva Oliveira e pelo Senhor Jorge Antônio de Moraes, bem como comprovante dos valores já devolvidos. (11.JB01);

752. **XIV) E, ainda, RECOMENDAR à atual gestão para que:**

753. a) **observe** os ditames legais quanto à formalização dos processos de dispensa de licitação e a formalização do contrato administrativo ou de outro instrumento congênere (3.HB99 e 4.HB99);

754. b) **lance** todas despesas com pessoal no Sistema de Pessoal do Órgão, evitando cálculo fora deste sistema, o que dificulta o controle interno e externo (11.JB01);



755. c) **realize** todas as despesas com pessoal (antecipação de Gratificação Natalina, Antecipação de Salário, Venda de Férias, e outros relacionados a folha de pagamento), pelo setor de Divisão de Recursos Humanos e lançados no sistema (**11.JB01**);

756. d) **implante** critério para pagamento da gratificação natalina, por data de aniversário ou nos moldes que está sendo pago atualmente, todavia que tanto a primeira parcela, quando a segunda, sejam pagas a todos os servidores em data única, evitando tratamento diferenciado e privilegiando alguns (**11.JB01**).

757. **RESSALTO** que, para o cumprimento das determinações impostas neste voto, para a **irregularidade 9.DB99**, o valor principal deve ser recolhido com recursos da Câmara Municipal, e os juros e multas devem ser suportados pelos Responsáveis pela inadimplência, com recursos próprios, nesse caso, o Senhor **Benedito Francisco Curvo**, e a Senhora **Loenir Fátima da Silva**, Gerente de Divisão de Recursos Humanos.

758. **DETERMINO** ainda o envio de cópia dos autos ao **Ministério Público Estadual** tendo em vista que a conduta do Gestor, referente à irregularidade que trata da ausência do recolhimento das contribuições previdenciárias e do pagamento de despesas irregulares, são atos que possibilitam a aplicação da Lei 8.429/1992.

759. **RESSALTO**, ainda, que as multas impostas deverão ser recolhidas aos cofres do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, por cada responsável, no **prazo de 60 dias**, conforme disposto no artigo 286, § 1º, da Resolução 20/2010, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

760. **ALERTO** aos responsáveis que o não cumprimento do disposto nesta decisão ensejará a inclusão de seus nomes no cadastro de inadimplentes



deste Tribunal de Contas e o envio de cópia dos autos para execução judicial, nos termos do artigo 293 e §§ 1º, 2º e 3º, do Regimento Interno do TCE-MT.

761. **ALERTO**, também, que o não cumprimento da determinação e recomendação proposta incidirá em aplicação de **multa por reincidência** no descumprimento de decisão deste Tribunal, nos termos do artigo 75, VII, da Lei Orgânica do TCE-MT c/c o artigo 286, VI, do Regimento Interno do TCE-MT c/c o artigo 2º, VI, da Resolução Normativa 17/2016-TP.

762. **ADVIRTO**, ainda, que a reincidência nas impropriedades ou falhas apontadas poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes (artigo 194, § 1º, do RITCE-MT), sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

763. É a Proposta de Voto.

Cuiabá, 11 de dezembro de 2020.

(assinatura digital)

Jaqueline Jacobsen Marques
Conselheira Substituta
Relatora