



PROCESSO	181.694-2/2024
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2023
PRINCIPAL	CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
RESPONSÁVEL	FRANCISCO CARLOS AMORIM SILVEIRA Presidente da Câmara Municipal
RELATOR	CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

VOTO

1. Diante da competência estabelecida pelo art. 1º, inciso II, da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT)¹ e tendo em vista o que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal/1988², passo à análise das Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, referentes ao exercício de 2023, sob a gestão do Sr. Francisco Carlos Amorim Silveira, observando o disposto no art. 10, inciso IV, do Regimento Interno deste e. Tribunal³.
2. Conforme relatado, após análise preliminar a equipe de fiscalização identificou a ocorrência de quatro irregularidades, quais sejam: **MB03, JB03, MC03 e HB99**.
3. Em análise conclusiva, a equipe de fiscalização manifestou pelo saneamento dos achados inicialmente apontados, motivo pelo qual sugeriu o julgamento pela regularidade das presentes contas.

¹Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete: (...)

II. julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

²Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

³Art. 10 Compete ao Plenário: (...)

IV - julgar as contas anuais dos titulares dos Poderes Legislativos Municipais e dos chefes e dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta dos Municípios;





4. No mesmo sentido se manifestou o Ministério Público de Contas, que opinou pela regularidade das contas, com a expedição de recomendação à atual gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, para que, no caso de garantia contratual na modalidade fiança bancária, admita apenas de instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil.
5. Assim, com fundamento na manifestação da 5^a Secretaria de Controle Externo e do Órgão Ministerial, bem como na análise detida destes autos, passo à apreciação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, pertinentes ao exercício de 2023, com o exame dos achados de auditoria.

Achado nº 1 – Irregularidade MB03

Achado nº 1

Informações incompletas encaminhadas via Sistema APLIC ocasionando divergências nos demonstrativos contábeis.

Classificação da Irregularidade

MB 03. Prestação de Contas_Grave_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 146 da Resolução Normativa nº 16/2021 – Regimento Interno do TCE-MT).

1.1 Não foi enviado via Sistema APLIC o Decreto nº 9.689 de 21.06.2023, que reduziu o orçamento da Câmara Municipal em R\$ 400.000,00, ocasionando divergência entre o balanço orçamentário gerado via APLIC e aquele publicado pela Câmara Municipal.

Responsável

Sr. Obadias de Souza Almeida - Responsável pelo APLIC

6. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, o Orçamento Anual para o exercício de 2023 da Câmara Municipal de Cuiabá foi aprovado por meio da Lei n.º 6.911/2023, que fixou a despesa orçamentária para o Poder Legislativo no montante de R\$ 85.300.000,00 (oitenta e cinco milhões e trezentos mil reais), contemplando as seguintes despesas por projeto/atividade, descritas pela equipe de auditoria⁴:

⁴ Doc. digital n.º 488079/2024, pág. 8.





Programa 01031 – Ação Legislativa

Projeto/Atividade	Descrição	Valor (R\$)
2001	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	4.409.000,00
2002	Manutenção de Serviços de Transporte	1.808.000,00
2003	Manutenção de Serviços Administrativos Gerais	9.447.000,00
2004	Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais	61.834.000,00
2005	Ações de Informática	1.002.000,00
2007	Capacitação de Recursos Humanos	1.300.000,00
2009	Divulgação Institucional	5.500.000,00
Total do Orçamento		85.300.000,00

Fonte: LOA/2023

7. No decorrer do exercício de 2023, houve uma redução de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) no orçamento da Câmara Municipal, promovida por meio do Decreto n.º 9.689, de 21/6/2023, de modo que a dotação final atualizada atingiu a quantia de R\$ 84.900.000,00 (oitenta e quatro milhões e novecentos mil reais), conforme contabilizado no Balanço Orçamentário publicado pela Câmara Municipal de Cuiabá.

8. Durante a análise das presentes contas, a equipe de fiscalização verificou que o Balanço Orçamentário (Anexo 12, da Lei n.º 4.320/64), extraído do Sistema Aplic, não registra a mencionada redução promovida pelo Decreto n.º 9.689/2023, ocasionando divergência no montante da dotação final do órgão.

9. Assim, as informações incompletas encaminhadas via Sistema APPLIC ocasionaram divergências nos demonstrativos contábeis, o que deu ensejo ao primeiro apontamento, sendo a responsabilidade atribuída ao Sr. Obadias de Souza Almeida.

10. Ao apresentar defesa, o responsável alegou que é servidor efetivo – Técnico Legislativo, e foi designado para realizar as atividades de envio das cargas de prestação de contas públicas da unidade gestora desde o exercício de 2017, época em que havia um atraso de mais de seis meses na remessa dos dados.

11. Salientou que, naquele período, a Câmara Municipal possuía inúmeros erros de lançamentos sistêmicos, que precisavam ser corrigidos antes do protocolo das cargas, e que fez o possível, dentro das suas habilidades e possibilidades, para colocar a prestação de contas em dia.

12. Asseverou que o sistema operacional administrado pela Câmara é fornecido pela Coplan Gestão em Tecnologia Ltda., que fora contratada para fornecer diversos módulos





que envolvem vários setores administrativos da Câmara Municipal, como Ouvidoria, Protocolo, Contabilidade, Frotas, Almoxarifado, Gestão de Pessoas, dentre outros.

13. Aduziu que diante de tais circunstâncias, não há como se exigir do servidor, responsável pela remessa das informações do APLIC, que tenha ciência de todas as operações realizadas pelos diversos setores envolvidos, que no caso específico do apontamento feito pela equipe técnica, teve origem na Secretaria de Gestão Orçamentária e Financeira, época em que estava lotado na Secretaria de Gestão de Pessoal.

14. Justifica que a Resolução Normativa 3/2020-TP, que estabelece regras de prestações de contas eletrônicas via APLIC, dispõe em seu art. 5º a necessidade de o órgão designar um servidor efetivo para centralizar o relacionamento com o TCE/MT e coordenar internamente as atividades relacionadas ao mencionado sistema. Alega que da leitura do texto normativo, é possível extrair, de maneira implícita, a ideia de que o responsável pelo APLIC centralizará o contato com este e. Tribunal, mas que, internamente, no âmbito da rotina administrativa do órgão, outros responsáveis teriam a atribuição pelas diversas informações dos vários módulos que compõem a carga do APLIC.

15. Segue sustentando que na Câmara Municipal não há essa distribuição interna das tarefas, de que modo que, à exceção da carga relativa aos processos licitatórios, a responsabilidade pela remessa de todas as demais cargas fica concentrada na pessoa do defensor. Aduz que a fidedignidade das informações resta prejudicada quando um agente, atuante em outro setor administrativo, comete alguma falha de lançamento, sendo inviável exigir-se a detecção de erros ou falhas oriundos de outros setores.

16. Defende que o Decreto n.º 9.689/2023 está disponível no SIAFIC e, de acordo com o Termo de Adesão n.º 01/2023/TCE-MT/Cuiabá, ficou desobrigado o envio da informação pelo sistema Aplic. Além disso, o aludido Decreto foi disponibilizado no Portal da Transparência.

17. No Relatório Técnico Conclusivo⁵, a SECEX consignou que embora seja incontroversa a ausência do Decreto n.º 9.689/2023 na carga do APLIC, as providências adotadas pelo responsável, no sentido de solicitar formalmente a este Relator a reabertura das cargas, aliadas ao fato de que o Termo de Adesão ao SIAFIC nº

⁵ Doc. digital n.º 514855/2024.





01/2023/TCE-MT/CUIABÁ firmado entre este e. Tribunal e o município de Cuiabá desobriga a remessa das cargas do APLIC durante a vigência do termo, revelam-se suficientes para considerar sanado o achado de irregularidade.

18. O Ministério Público de Contas, em consonância com a unidade instrutiva, opinou pelo afastamento da irregularidade MB03⁶.

19. Pois bem. Conforme bem observado no Relatório Técnico Conclusivo e no Parecer Ministerial, a Câmara Municipal de Cuiabá firmou o Termo de Adesão Voluntária ao Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle do Estado de Mato Grosso – SIAFIC-MT (Termo de Adesão n.º 01/2023/TCE-MT/CUIABÁ).

20. Desse modo, ressalto que a cláusula quinta, I, bem como a cláusula sexta, §3º, e a cláusula vigésima quarta, do referido Termo de Adesão, desobriga os aderentes ao SIAFIC de enviar as cargas do APLIC durante a vigência do instrumento, que de acordo com a cláusula 10^a, será de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, mediante Termo Aditivo.

21. No caso em apreço, os auditores da 5^a Secretaria de Controle Externo, em cumprimento ao Ofício n.º 157/2024/GC/JCN e à Ordem de Serviço n.º 2149/2024⁷, realizaram inspeção *in loco* na Câmara Municipal de Cuiabá, a fim de elaborar relatório das contas anuais de gestão, referente ao exercício de 2023, sem que tenham apontado qualquer inconsistência no lançamento de dados no SIAFIC-MT.

22. Além disso, é válido ressaltar que em consulta ao sistema informatizado de andamento processual desta e. Corte de Contas, é possível observar que foi encaminhado, pelo Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, o Ofício n.º 298/2024/GP-CHICO2000/CMC⁸, por meio do qual solicitou a este Relator a reabertura da carga de contabilidade pública do mês de junho de 2023, para fins de correção da irregularidade em comento.

23. Destarte, o aludido requerimento foi indeferido, em razão do encerramento do exercício solicitado e, por consequência, sua reabertura impactaria a instrução já analisada das contas de Governo do exercício de 2023, contudo, tenho que as

⁶ Doc. digital n.º 519636/2024.

⁷ Doc. digital n.º 483692/2024.

⁸ Control-P Protocolo n.º 1879057/2024.





providências adotadas pelo responsável, no sentido de tentar, formalmente, a correção da irregularidade, indicam o zelo e o comprometimento com seus encargos.

24. Desse modo, entendo que o empenho do responsável em tentar enviar o Decreto nº 9.689 de 21.06.2023, aliado ao fato de que o Termo de Adesão n.º 01/2023/TCE-MT/CUIABÁ desobriga a remessa das cargas do APLIC durante a vigência do termo, **considero sanada a irregularidade.**

Achado nº 2 – Irregularidade JB03

Achado nº 2

Ocorrência de impropriedades nos processos de despesas que comprometeram a adequada verificação da liquidação da despesa, não atendendo ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/64, do credor Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda, referente ao Contrato nº 001/2023, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviço de administração e gerenciamento informatizado para a locação de veículos, através de redes de estabelecimentos credenciados, pela contratada, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Cuiabá-MT, conforme as condições e especificações contidas na Ata de Registro de Preço nº 032/2022 da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira-MT e o Termo de Referência nº 002/2023/SGA/CMC - (JB 03).

Classificação da Irregularidade

2. JB 03 Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação.

2.1. Não se verificou as Notas Fiscais emitidas pelas credenciadas em nome da Câmara Municipal e nem a retenção e recolhimento dos impostos devidos, pois a contratada emite somente uma fatura de reembolso. O processo da despesa também não está instruído com os comprovantes dos pagamentos dos repasses da contratada às credenciadas.

Responsáveis:

1. Francisco Carlos Amorim Silveira - Presidente/Ordenador de Despesa;
2. Juliomar Batista Rondon - Fiscal do Contrato;
3. Rubens Vuolo Júnior - Secretário de Gestão Administrativa.

25. O Relatório Técnico Preliminar, no tópico relacionado à área de gestão de Licitações, Contratos e Processamento das Despesas, descreve que conforme





informação extraída do sistema Aplic⁹, a Câmara Municipal de Cuiabá realizou procedimentos licitatórios nas seguintes modalidades:

MODALIDADE	QUANTIDADE REALIZADA
Pregão Eletrônico	05 (sendo 1 cancelado)
Pregão Presencial	02 (sendo 1 cancelado)
Tomada de Preço	0
Concorrência	0
Dispensa de Licitação	2
Inexigibilidade de Licitação	3
Adesão à Ata de Registro de Preços	8

26. Destarte, foi realizada análise técnica por amostragem da Ata de Registro de Preço n.º 01/2023, que deu ensejo ao Contrato n.º 001/2023, com a empresa Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda. O processo licitatório foi analisado por meio dos documentos enviados pelo Aplic (informes envio imediato) e pelo jurisdicionado, via e-mail.

27. De acordo com a SECEX, a peça inicial do processo refere-se à CI n.º 001/2023/SGA, de 16/1/2023, da Secretaria de Gestão Administrativa (SGA), para a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Compras (CLCC), solicitando a contratação de empresa especializada em prestação de serviço de administração e gerenciamento informatizado para a locação de veículos, por meio de redes de estabelecimentos credenciados pela contratada.

28. Finalizado o procedimento licitatório, no dia 24/2/2023 foi assinado o Contrato n.º 001/2023 com a empresa Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda., no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Os processos de pagamentos foram enviados à equipe técnica por e-mail.

29. Nesse passo, ao consultar o sistema Aplic, na aba “Despesa por Credor”, a equipe técnica verificou que, em 2023, foi empenhado o total de R\$ 1.244.794,86, liquidado e pago o montante de R\$ 1.198.794,86, contudo, analisando os processos de pagamentos, constatou-se as seguintes notas de empenho¹⁰:

⁹ Anexo Relatório Técnico – doc. digital n.º 476725/2024, pág. 1-2.

¹⁰ Doc. digital n.º 488079/2024, pág. 26.





Nota de Empenho N°	Data	Valor R\$
217/2023	24/02/23	1.250.000,00
840/2023	01/12/23	17.553,64
854/2023	13/12/23	3.100,00
925/2023	28/12/23	123.200,00
Total		1.393.853,64

30. Desse modo, a SECEX concluiu que deveria ser esclarecida a diferença apresentada entre os processos de pagamento da despesa e as informações alimentadas no Sistema Aplic.

31. A equipe instrutiva discorreu, ainda, que o ponto a ser destacado nesse tipo de contratação é a intermediação, pois em vez de licitar diretamente com as locadoras de veículos, a Administração se utiliza de intermediárias, a chamada quarteirização do serviço público. Além disso, não se verificou as notas fiscais emitidas pelas credenciadas em nome da Câmara Municipal e nem a retenção e recolhimento dos impostos devidos, pois a contratada emite somente uma fatura de reembolso.

32. A SECEX destacou que a taxa de administração para fazer a intermediação é de 0,0%, de modo que o ganho da empresa contratada advém de ajustes/acordos/negociações com as suas credenciadas, portanto, não é visível ou transparente o valor cobrado pelo serviço prestado pela Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda., o que impede o conhecimento acerca da base a ser tributada, devendo as credenciadas emitir notas fiscais de serviço.

33. Concluiu que o processo de despesa não está instruído com os comprovantes dos pagamentos dos repasses da contratada às credenciadas, de modo que a ordenação de despesa, ocorreu sem observância do art. 63, §2º, da Lei n.º 4.320/1964 e art. 140, da Lei n.º 14.133/2021, resultando em processamento de despesa de forma irregular, sem a devida transparência.

34. Em sede defensiva, os responsáveis alegaram que o apontamento diz respeito ao sistema de gestão/gerenciamento de locação de veículos, ou seja, a chamada quarteirização de serviços já analisada e legalizada no ordenamento jurídico brasileiro. Esclareceu que a empresa gerenciadora não emite notas fiscais referente aos seus serviços, pois, conforme descrito pela própria equipe técnica, o gerenciamento de locação é realizado para a Câmara de Cuiabá sem qualquer custo, considerando a “taxa zero” que consta nos autos. Desse modo, tem-se apenas a emissão de notas fiscais das





quarteirizadas (proprietárias dos veículos), porém, é fato certo e incontroverso que na locação de bens móveis não há incidência de ICMS ou ISSQN, pois não se trata de venda de mercadoria, tampouco de prestação de serviços.

35. Defende que tendo em vista que as empresas quarteirizadas apenas entregam o veículo em locação, não há que se falar em prestação de serviços, não havendo, portanto, a necessidade de emissão de Nota Fiscal.

36. Quanto ao pagamento da rede credenciada, assevera que o software de gerenciamento de locação de veículos “GTL®” possui relatório de controle de pagamento, por meio do qual o órgão consegue verificar se os valores referentes às locações foram repassados às empresas credenciadas. Visando comprovar suas alegações, juntou aos autos as notas faturadas, os comprovantes bancários de pagamentos realizados pela Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda. às empresas credenciadas, bem como o relatório emitido pelo programa informatizado.

37. No Relatório Técnico Conclusivo, a SECEX esclareceu que o apontamento diz respeito ao pagamento da despesa sem a regular liquidação, inexistindo qualquer controvérsia quanto à legalidade da quarteirização no ordenamento jurídico brasileiro.

38. Acerca da necessidade da emissão de notas fiscais, a equipe técnica refutou a tese defensiva, pois entende que apesar de a taxa de administração ser zero, não há que se dizer que não existe aí um serviço de gerenciamento/gestão, e este serviço é, sim, remunerado, não por taxa de administração, mas por um percentual acordado com as credenciadas, que não está explícito. Assim, não é visível ou transparente o valor cobrado pelo serviço prestado pela Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda., o que impede de se conhecer a base a ser tributada.

39. Indicou a existência de um estudo no endereço eletrônico <https://jus.com.br/artigos/6582/imposto-sobre-servico-de-qualquer-natureza-base-de-calcu>, que explana justamente sobre o reembolso, no qual não se deve cobrar o imposto do total da nota, mas sim sobre a taxa de administração e o lucro da empresa. Acontece que o lucro ou a remuneração nessa transação não está demonstrado.

40. Nesse passo, a equipe de auditoria manteve o entendimento de que não se pode negar a existência de fato gerador para a cobrança do tributo, contudo, por se tratar de um assunto complexo e controverso, ainda não pacificado pela doutrina e jurisprudência pátrias, deixou de imputar tal apontamento ao gestor, propondo a este Relator, visto que o ISSQN é imposto de competência municipal (art. 156, III, da CF), que encaminhe cópia





do processo à Prefeitura Municipal de Cuiabá (ente arrecadador do imposto), que neste caso é a maior interessada na arrecadação da receita pública, ou seja, do crédito tributário, a fim de que aprofunde nessa matéria, que deve ser analisada à luz do Direito Tributário, e dê os encaminhamentos necessários para achar a solução adequada, mitigando perdas de receita pública, se for o caso.

41. Em relação aos documentos apresentados, a SECEX entendeu que os comprovantes bancários de repasse da contratada para as credenciadas, o relatório emitido pelo sistema de controle de locação dos veículos, bem como notas de débitos e faturas das credenciadas foram capazes de sanar a irregularidade, porém, recomenda-se que as notas de débitos ou as faturas sejam emitidas pelas empresas credenciadas em nome do órgão/entidade contratante, já que os destinatários finais, beneficiários da prestação do serviço ou fornecimento do bem é o órgão público.

42. Além disso, indicou a recomendação de que as notas de débitos ou faturas emitidas pela rede credenciada devem ser entregues ao representante do órgão/entidade (contratante), após a realização do serviço, sendo que esses documentos devem ser utilizados pelos fiscais dos contratos para conciliação com as faturas/notas de débitos expedidas pela empresa gerenciadora (contratada), devendo o fiscal do contrato juntar a fatura da contratada com todas as notas/faturas emitidas pelas empresas credenciadas que constarem daquela fatura, para fins de documentação/instrução processual, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas Municipal de Goiás (Acórdão-Consulta 00007/2018) e da CGE/MT, na Orientação Técnica n.º 10/2018.

43. O Ministério Público de Contas, em consonância com a unidade instrutiva, opinou pelo afastamento da irregularidade, ante a ausência de ilegalidade na contratação de empresa para gerenciar locação de veículos. No tocante à cobrança do ISSQN, manifestou que a taxa de administração, que é parcela em que incidiria a exação, é zero, motivo pelo qual, embora haja discussão sobre a ocorrência ou não do fato gerador, a base de cálculo inibe a repercussão financeira do tributo. Concluiu pelo saneamento da irregularidade JB03.

44. Pois bem. De início, cumpre salientar que o achado em análise diz respeito à irregularidade no processamento de despesa, referente ao contrato com a empresa Pantanal Gestão de Tecnologia, que presta serviço de administração e locação de frota de veículos.





45. Nesse passo, esta e. Corte de Contas já firmou posicionamento no sentido de reconhecer a legalidade de contratação de empresa para o gerenciamento de frota, confira:

"RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 16/2012 -TP

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 25/2009. LICITAÇÃO. CONTRATO DE GERENCIAMENTO E CONTROLE DO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS. NATUREZA JURÍDICA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CREDENCIAMENTO DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS PELA EMPRESA CONTRATADA. POSSIBILIDADE. ATO VINCULADO. MOTIVAÇÃO: 1) Não fere o princípio da legalidade, a contratação de empresa que ofereça o serviço de gerenciamento do abastecimento de combustível, por meio da qual a administração passa a adquirir o produto em uma rede de postos credenciados pela contratada, desde que observados os preceitos de direito público, as normas da Lei 8.666/93, e os princípios da teoria geral dos contratos. 2) Devem ser especificados no termo de referência da contratação, as razões e a necessidade da escolha do sistema de gerenciamento." (Processo nº 13.038-9/2012, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Valter Albano, j. 9/10/2012)

46. Visto isso, no tocante à incidência do ISSQN, é cediço que existem serviços no mercado em que a remuneração é feita por taxa de administração. No caso em apreço, houve a contratação de empresa especializada em prestação de serviço de administração e gerenciamento informatizado para a locação de veículos, cuja taxa de administração foi de 0%, inexistindo qualquer irregularidade neste ponto, mormente considerando que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite até mesmo a oferta de taxa de administração negativa, desde que seja exequível¹¹.

47. Assim, entendo ser descabida qualquer discussão nestes autos acerca de tributação sobre o serviço prestado, pois conforme bem asseverou o douto representante do Ministério Público de Contas: "Quanto à cobrança do ISSQN, ao lado da discussão sobre a sua incidência em bens móveis, cabe destacar que a taxa de administração, que é parcela em que incidiria a exação, é zero, motivo pelo qual,

¹¹ TCU, Representação n.º 004.759/2018-4 TCU, 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 13/3/2018.





embora haja discussão sobre a ocorrência ou não do fato gerador, a base de cálculo inibe a repercussão financeira do tributo.”¹².

48. Visto isso, o achado ora analisado diz respeito aos pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação, tendo a SECEX indicado no relatório técnico preliminar a necessidade de esclarecimentos acerca da diferença apresentada entre os processos de pagamentos das despesas e as informações alimentadas no Sistema Aplic.

49. Acerca do tema, a Lei n.º 4.320/1964 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos e, no tocante à execução da despesa orçamentária, o texto legal dispõe que transcorre em três estágios – empenho, liquidação e pagamento.

32. Nesse passo, o pagamento da despesa somente será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, fase em que é verificado o direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, cuja finalidade é a de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância a ser paga e a quem se deve pagar, conforme se depreende do art. 63, da aludida norma, confira:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.”

33. Na hipótese dos autos, com o intuito de demonstrar a regularidade da liquidação das despesas, os responsáveis juntaram aos autos os comprovantes bancários de repasse da contratada para as credenciadas¹³, o relatório emitido pelo sistema de

¹² Doc. digital n.º 519636/2024, pág. 9.

¹³ Doc. digital n.º 498964/2024, pág. 19-47.





controle de locação de veículos¹⁴, e as notas de débito e faturas das credenciadas¹⁵, logrando êxito em esclarecer a inconsistência verificada pela SECEX.

50. Portanto, em consonância com a equipe técnica e o parecer ministerial, reputo **sanada a irregularidade JB03**.

51. De outro norte, em consonância com a unidade instrutiva, determino a expedição de recomendação para que as notas de débitos ou faturas sejam emitidas pelas empresas credenciadas em nome do órgão/entidade contratante.

52. Recomendo, ainda, que as notas de débitos ou faturas emitidas pela rede credenciada sejam entregues ao representante do órgão contratante, a fim de serem utilizados pelos fiscais dos contratos para conciliação com as faturas/notas de débitos expedidas pela empresa gerenciadora (contratada), devendo o fiscal do contrato juntar a fatura da contratada com todas as notas/faturas emitidas pelas empresas credenciadas que constarem daquela fatura, para fins de documentação/instrução processual.

53. Por fim, determino que seja oficiada a Prefeitura Municipal de Cuiabá, a fim de dar ciência acerca do caso em comento, para que seja analisada a possibilidade de eventual fato gerador para a cobrança do ISSQN.

Achado nº 3 – Irregularidade MC03

Achado nº 3

Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (MC 03).

Classificação da Irregularidade

3. MC 03 Prestação Contas_Grave_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.

3.1. Em consulta ao sistema Aplic deste TCE-MT “Despesas por Credor” verificou-se que, em 2023, foi empenhado o total de R\$ 1.244.794,86, liquidado e pago o valor de R\$ 1.198.794,86, no entanto, analisando os processos de pagamento constatou-se um total empenhado de R\$1.393.853,64.

Responsável:

1. Fábio Barros Lima - Secretário de Gestão Orçamentária e Financeira.

¹⁴ Doc. digital n.º 498964/2024, pág. 48 a 69.

¹⁵ Doc. digital n.º 498965/2024, pág. 2-345.





54. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, houve divergência nas informações enviadas ao Tribunal de Contas, pois no Aplic verificou-se que na aba “Despesa por Credor” foi empenhado o valor de R\$ 1.224.794,86 (um milhão, duzentos e vinte e quatro mil, setecentos e noventa e quatro reais e oitenta e seis centavos), e liquidado e pago o valor de R\$ 1.198.794,86 (um milhão, cento e noventa e oito mil, setecentos e noventa e quatro reais e oitenta e seis centavos), porém, nos processos de pagamentos, consta o montante de R\$ 1.393.853,64 (um milhão, trezentos e noventa e três mil, oitocentos e cinquenta e três reais e sessenta e quatro centavos).

55. Em sua defesa, o responsável alegou que a divergência das informações citadas pela SECEX em relação aos valores empenhados dos processos de pagamentos efetuados à empresa Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda. decorreu da falta das notas de anulação de empenhos. Esclareceu que as aludidas notas não constaram apenas nos processos físicos de pagamentos escaneados e encaminhados via e-mail para a equipe técnica, mas que já estavam devidamente inseridas no Aplic, nas cargas de agosto e setembro de 2023, e no Portal da Transparência.

56. Discorreu que as notas de anulação de empenho são arquivadas separadamente dos processos de pagamentos dos fornecedores quando estas não impactam diretamente nos referidos pagamentos. Nesse contexto, ocorreu o lapso do não encaminhamento da via física e/ou digital das anulações, não por ausência de boa-fé, mas por mera distração. Defendeu que tal situação não gerou nenhum tipo de prejuízo ou dano ao erário. A fim de comprovar suas alegações, juntou as notas de anulação aos autos, além dos relatórios de empenhos, anulações e restos a pagar da empresa Pantanal¹⁶.

57. Ao analisar a tese defensiva, a SECEX manifestou que os esclarecimentos apresentados estão devidamente comprovados por meio dos documentos juntados aos autos, razão pela qual considerou sanada a irregularidade.

58. O Ministério Público de Contas, em consonância com a unidade instrutiva, opinou pelo saneamento da irregularidade MC03.

59. Desse modo, considerando que a inconsistência verificada pela equipe técnica foi devidamente esclarecida, mediante a comprovação de que a divergência decorreu da anulação de empenho, sem prejuízo ao erário, coaduno com o entendimento

¹⁶ Doc. digital n.º 498964/2024 (pág. 74-81) e n.º 498965/2024.





manifestado pela SECEX e pelo Ministério Público de Contas, para considerar **sanada a irregularidade**.

Achado nº 4 – Irregularidade HB99

Achado nº 4

Admitir como garantia contratual “carta de fiança fidejussória”, emitida por instituição não autorizada pelo Banco Central do Brasil a operar no sistema financeiro.

Classificação da Irregularidade

4. HB_99. Contrato_Grave_99. Irregularidade referente a Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

4.1 A Câmara Municipal admitiu a garantia prestada pela empresa Clean Service Ltda, no valor de R\$ 68.816,34, relativamente ao Contrato nº 015/2023, constituída por “carta de fiança fidejussória”, emitida pela empresa XMB Digital, que não atua como instituição financeira, em desacordo com o disposto no art. 56, §1º, da Lei 8.666/93 e no art. 96, §1º, da Lei 14.133/2021.

Responsáveis:

1 - Rômulo Oliveira Corbelino – matrícula funcional nº 82221 - Gestor do Contrato designado pela Portaria 357/2023

2 – Joyce de Fátima Pinheiro – matrícula funcional nº 82212 - Fiscal do Contrato nº 015/2023 designada pela Portaria nº 134/2024.

60. Ainda no tópico relacionado a Licitações, Contratos e Processamento das Despesas, a SECEX analisou a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 004/2023, oriunda do Pregão Presencial nº 001/2023, realizado pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social, Ambiental e Turístico do Complexo Nascentes do Pantanal (CIDESAT), formalizada pela Câmara Municipal de Cuiabá por meio da autuação de procedimento administrativo, que teve por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de apoio administrativo e operacional, envolvendo as atividades de copeira, garçom, servente de limpeza, encarregado, recepcionista executiva, auxiliar operacional, oficina de serviços gerais, jardinagem e controlador de acesso. Realizado o procedimento administrativo, em 30/10/2023, foi firmado o Contrato nº 015/2023 entre a Câmara Municipal e a empresa Clean Service Invicta Ltda.





61. A execução orçamentária-financeira do aludido contrato, em 2023, foi assim sintetizada pela SECEX¹⁷:

Fatura	Nota Fiscal	Empenho nº	Liquidação nº	Nota de Pagamento nº	Valor (R\$)
1 ^a	17	733/2023	2086/2023	2108/2023	41.018,04
2 ^a	19	926/2023	2254/2023	2272/2023	66.438,29
				Total	107.456,33

62. A equipe técnica verificou, contudo, que as providências tendentes à apresentação da garantia contratual, que deveria ter sido prestada no âmbito do Contrato n.º 015/2023, só foram tomadas pela Câmara Municipal de Cuiabá após indagação da equipe de auditoria, por ocasião do exame deste processo de contas anuais.

63. A SECEX destacou que tal assertiva é de fácil constatação, tendo em vista que após solicitação formal dos documentos, a Câmara Municipal encaminhou a documentação relativa à garantia prestada pela empresa Clean Service, contendo a Carta de Fiança n.º 4043-001/24, emitida somente em 19/6/2024, ou seja, mais de sete meses após a assinatura do contrato.

64. Ocorre que, no intuito de regularizar a situação, a Câmara Municipal de Cuiabá admitiu indevidamente a garantia apresentada pela contratada Clean Service, no valor de R\$ 68.816,34 (sessenta e oito mil, oitocentos e dezesseis reais e trinta e quatro centavos), equivalente a 2% do contrato (R\$ 3.440.816,88 – três milhões, quatrocentos e quarenta mil, oitocentos e dezesseis reais e oitenta e oito centavos), constituída por uma “carta de fiança”, que não corresponde à fiança bancária prevista no art. 56, §1º, da Lei n.º 8.666/93 e no art. 96, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, mormente considerando que o fiador - XMB Digital, nunca esteve na condição de instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

65. Ao apresentar defesa, os responsáveis – Rômulo Oliveira Corbelino (Gestor do Contrato), e Joyce de Fátima Pinheiro (Fiscal do Contrato), teceram considerações acerca das atribuições do Núcleo de Gestão de Contratos e do papel desempenhado pelo Fiscal de Contrato, com a finalidade de demonstrar que o apontamento de

¹⁷ Doc. digital n.º 488079/2024.





irregularidade não deveria recair sobre eles, mas sim, sobre a Secretaria de Gestão Orçamentária e Financeira da Câmara.

66. Asseveraram que não houve má-fé, dolo, deslealdade ou inércia dos responsáveis, e, tão logo tomou conhecimento do apontamento, a gestão da Câmara solicitou a substituição da garantia contratual, tendo sido apresentada, após parecer jurídico da Procuradoria Legislativa da Casa, a apólice de seguros da Infinite Seguradora S.A., no intuito de regularizar a pendência.

67. Após analisar os argumentos defensivos, a SECEX verificou que, de fato, a responsabilidade pela aceitação das fianças apresentadas no âmbito dos contratos celebrados pela Câmara Municipal de Cuiabá não está clara nos normativos internos da Casa, havendo lacuna quanto ao agente responsável por essa atribuição, de modo que eventual saneamento do processo demandaria o chamamento aos autos do Secretário de Gestão Orçamentária e Financeira para responder pelo apontamento.

68. Concluiu que tal solução é prescindível no caso, tendo em vista as providências adotadas pela gestão da Câmara Municipal, que consistiu na apresentação de outra garantia (desta vez idônea), em substituição à anterior, foram capazes de sanar o achado de irregularidade.

69. Todavia, como forma de resguardar os interesses da administração nas suas relações contratuais e definir a exata responsabilização dos agentes administrativos, a SECEX sugeriu a expedição de recomendação à gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, para que institua, por meio de ato normativo próprio, procedimento formal de verificação de atendimento às condições legais de aceitação das garantias prestadas pelos contratados, quando exigidas, com a exata definição do agente competente por essa atribuição, visando mitigar os riscos e prejuízos decorrentes de eventual inadimplemento contratual.

70. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade instrutiva e opinou pelo saneamento da irregularidade, com expedição de recomendação para que, no caso de garantia contratual na modalidade fiança bancária, seja admitida apenas de instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil.

71. Pois bem. É cediço que o art. 56, §1º, da Lei n.º 8.666/1993 só legitima o fornecimento de garantias na forma de caução (em dinheiro ou títulos públicos), seguro-garantia ou fiança bancária. Tal exigência foi reproduzida no art. 96, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, cujo inciso III ainda reforça que deve ser a “fiança bancária emitida por





banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.”.

72. No caso em apreço, a Câmara Municipal de Cuiabá admitiu indevidamente a garantia apresentada pela contratada, constituída por uma carta de fiança, que não corresponde à fiança bancária prevista nas normas supramencionadas, se fazendo inapta a garantir o contrato, tendo em vista que o fiador – XMB Digital S.A., nunca esteve na condição de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, conforme demonstra a certidão obtida pela equipe técnica¹⁸.

73. Todavia, entendo que deve ser considerado o fato de que ao apresentar defesa, a Câmara Municipal de Cuiabá demonstrou que após solicitação, a contratada procedeu com a substituição da carta de fiança por seguro garantia¹⁹, sanando, portanto, a irregularidade.

74. Superada essa questão, é importante esclarecer que no relatório técnico preliminar a responsabilidade pelo achado foi erroneamente atribuída ao Gestor e à Fiscal de Contrato. Isso porque, conforme evidenciado pela SECEX, a responsabilidade pela aceitação das fianças apresentadas no âmbito dos contratos celebrados pela Câmara Municipal de Cuiabá não está claramente definida nos normativos internos da Casa, havendo uma lacuna quanto ao agente responsável por essa atribuição.

75. Destarte, com o objetivo de resguardar os interesses da administração da Câmara Municipal nas suas relações contratuais com terceiros e definir a exata responsabilização dos agentes administrativos, entendo ser cabível a expedição de recomendações à gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, para que: a) no caso de garantia contratual na modalidade fiança bancária, seja admitida apenas de instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil; e b) institua, por meio de ato normativo próprio, procedimento formal de verificação de atendimento às condições legais de aceitação das garantias prestadas pelos contratados, quando exigidas, com a exata definição do agente competente por essa atribuição, visando mitigar os riscos e prejuízos decorrentes de eventual inadimplemento contratual.

76. Portanto, em consonância com a equipe técnica e o parecer ministerial, reputo **sanada a irregularidade HB99**, com a expedição de recomendações.

¹⁸ Doc. digital n.º 483692/2024, pág. 919.

¹⁹ Doc. digital n.º 498964/2024, pág. 87-94.





Análise global – Exercício de 2023

77. Da análise global das contas da Câmara Municipal de Cuiabá referentes ao exercício de 2023, **verifico que os resultados apresentados foram positivos**.

78. Desse modo, o art. 162 do Regimento Interno deste Tribunal estabelece que “as contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a veracidade dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, podendo ser expedidas recomendações e/ou determinações legais, caso necessário. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 6, de 7 de dezembro de 2023)”.

79. Nesse sentido, considerando que não foi constatada a ocorrência de irregularidades nos atos de gestão apresentados pelos responsáveis, bem como tendo em vista que os achados apontados foram devidamente sanados, **concluo pela regularidade** das Contas Anuais de Gestão, referentes ao exercício de 2023, da Câmara Municipal de Cuiabá, com a expedição de recomendação à atual gestão, em concordância com o Ministério Público de Contas.

DISPOSITIVO

80. Posto isso, acolho o Parecer Ministerial nº 4.164/2024, subscrito pelo Procurador-Geral de Contas Adjunto William de Almeida Brito Júnior e, com fundamento no art. 47, inciso II, da Constituição do Estado de Mato Grosso²⁰ e nos arts. 1º, inciso II, e 20, da Lei Orgânica (Lei Complementar nº 269/2007)²¹, c/c o art. 1º, inciso II e art. 162 do

²⁰ Art. 47. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

²¹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete: (...)

II - julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

Art. 20 Quando as contas forem julgadas regulares, o Tribunal de Contas dará quitação plena ao responsável.





Regimento Interno (aprovado pela Resolução Normativa nº 16/2021)²², **VOTO** no sentido de **julgar regulares as Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, referentes ao exercício de 2023**, sob a responsabilidade do Sr. Francisco Carlos Amorim Silveira – Presidente, e dos demais responsáveis indicados no relatório, dando-lhes quitação plena, com a expedição de recomendação à atual gestão para que:

- a) as notas de débitos ou faturas decorrentes do Contrato n.º 001/2023, firmado com a empresa Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda., sejam emitidas pelas credenciadas em nome do órgão/entidade contratante;
- b) as notas de débitos ou faturas emitidas pela rede credenciada sejam entregues ao representante do órgão contratante, a fim de serem utilizados pelos fiscais dos contratos para conciliação com as faturas/notas de débitos expedidas pela empresa gerenciadora (contratada), devendo o fiscal do contrato juntar a fatura da contratada com todas as notas/faturas emitidas pelas empresas credenciadas que constarem daquela fatura, para fins de documentação/instrução processual;
- c) no caso de garantia contratual na modalidade fiança bancária, seja admitida apenas de instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil;
- d) institua, por meio de ato normativo próprio, procedimento formal de verificação de atendimento às condições legais de aceitação das garantias prestadas pelos contratados, quando exigidas, com a exata definição do agente competente por essa atribuição, visando mitigar os riscos e prejuízos decorrentes de eventual inadimplemento contratual.

81. Por fim, determino que seja oficiada a Prefeitura Municipal de Cuiabá, a fim de dar ciência acerca do Contrato n.º 001/2023, firmado entre a Câmara Municipal de Cuiabá e a empresa Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda., para que seja analisada a possibilidade de eventual fato gerador para a cobrança do ISSQN.

²² Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Lei Complementar Estadual nº 269, de 29 de janeiro de 2007, compete: (...)

II - julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

Art. 162 As contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a veracidade dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, podendo ser expedidas recomendações e/ou determinações legais, caso necessário. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 6, de 7 de dezembro de 2023) Parágrafo único. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável.





82. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 1º de abril de 2025.

(assinatura digital)²³

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

Relator

²³Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

