



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Conselheiro Valter Albano da Silva  
Telefone: 3613-7595 / 7624 / 7185 / 7189 / 7113  
e-mail: sececx-valteralbano@tce.mt.gov.br

TCE/MT

Fl. 1

Rub.

<b>PROCESSO</b>	<b>: 19305/2014</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA</b>
<b>CNPJ</b>	<b>: 37.464.948/0001-08</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>: RECURSO ORDINÁRIO (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2014)</b>
<b>GESTOR</b>	<b>: ALEXANDRE RUSSI</b>
<b>RELATOR</b>	<b>: CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA</b>
<b>AUDITOR</b>	<b>: WESLEY FARIA E SILVA</b>

**Senhor Secretário,**

## **1. INTRODUÇÃO**

Trata-se da análise do Recurso Ordinário interposto, em 14/09/2015, pelo Sr. Alexandre Russi, prefeito municipal de São Pedro da Cipa, e Outros (documento digital 172762/2015).

O recurso intenta a reforma parcial do Acórdão 3.178/2015-TP, publicado em 04/09/2015 (documento digital 159534/2015), o qual julgou as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de São Pedro da Cipa, relativas ao exercício de 2014, e recebeu a seguinte ementa:

***“REGULARES, COM DETERMINAÇÕES LEGAIS. RESTITUIÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS MUNICIPAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA (PROCESSO Nº 10.718-2/2014) ACERCA DE IRREGULARIDADES NO CONVITE Nº 001/2014. PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA.”***

Segue, pois, a análise das irregularidades que fundamentaram o referido Acórdão.

## 2. ANÁLISE

**Responsável:** Alexandre Russi, Prefeito Municipal

**5. JB 01. Despesa\_Grave\_01.** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º da Lei nº 4.320/1964).

**5.1.** Realização de pagamentos de despesas das faturas de telefonia, energia elétrica, dos Correios e da Previdência Geral INSS, com juros e multas, no valor total de R\$ 453,97. (Item 3.2.1.1.).

### Síntese das Razões do Recurso

Nas palavras do recorrente:

*“É fato incontroverso ser o Prefeito autoridade máxima do Executivo Municipal, competindo a ele a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos.*

*Entretanto, essas funções não são desempenhadas exclusivamente pelo Gestor, visto que em sua administração também conta com a ajuda de Secretários Municipais, que também possuem responsabilidade sobre os atos administrativos.*

*Com as devidas vênias, em nenhum, diz-se, absolutamente nenhum dos fundamentos jurídicos utilizados pelo Relator do decisum objurgado, consta expressamente que a responsabilidade pelos fatos Administrativo (sic) 'é do Prefeito', de modo que torna-se qualquer interpretação extensiva a norma, medida no mínimos (sic) desproporcional e desarrazoada.”*

Para fundamentar a proibição de interpretação extensiva da norma, o recorrente apresenta 02 (dois) julgados de Direito Penal e um de Direito Tributário, evidenciando a referida proibição.

Afirma que há tratamento diferenciado quanto à sua pessoa, pois, havendo dúvidas quanto ao agente que deu causa ao dano, o TCE vem determinando a instauração de Tomadas de Contas para identificação da extensão do dano e seu

responsável. No entanto, neste processo, o TCE determinou a restituição aos cofres públicos. Para fundamentar essa alegação, apresentou julgados desta Corte, determinando instaurações de tomada de contas.

Sustenta que houve ofensa ao princípio da segurança jurídica, o qual é de elevada importância, conforme doutrina trazida a esse respeito.

Conclui, pois, nos seguintes termos:

*“Assim, considerar o Recorrente dever ser responsabilizado diretamente pela restituição de valores em razão da realização de despesas com juros, multas e correções monetárias no pagamento em atraso de faturas de energia elétrica, faz surgir:*

- 1) uma interpretação extensiva da norma insculpida na Súmula 001 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;*
- 2) outorga de tratamento diferenciado entre os jurisdicionados; e*
- 3) desrespeito ao princípio da segurança jurídica.”*

Após toda a exposição das razões recursais quanto à irregularidade 5.1, o gestor apresenta a seguinte informação sobre a declaração de reconhecimento de culpa e ressarcimento aos cofres públicos, emitida pela Secretária Municipal de Administração e Finanças:

*“[...] a Secretária Municipal de Administração e Finança da Prefeitura de São Pedro da Cipa/MT, reconheceu sua responsabilidade para com o evento, declarando-a perante Tabelionato Oficial e efetivando o recolhimento dos valores em benefício do erário municipal pessoalmente, razão pela qual deverá ser atribuído a mesma o presente apontamento, bem como reconhecida expressamente a irresponsabilidade do Prefeito pelos fatos.”*

E, junto à declaração, está anexado recibo de pagamento para comprovar a alegada restituição aos cofres públicos, com recursos próprios (fls. 26 a 28 do documento

172762/2015).

### **Análise do Auditor**

Como se observa, o gestor não contestou a ocorrência do fato irregular, concentrando-se em excluir a sua responsabilidade frente ao dano sofrido pelos cofres públicos, relativo aos gastos com juros e multas pagos pela Administração, imputando-a a outra pessoa.

E, em detida análise dos autos, verifica-se a existência da citada Declaração da Secretária Municipal de Administração e Finanças, assumindo a responsabilidade pelo mencionado prejuízo.

No entanto, em que pese a validade em tese dessa declaração para produzir efeito entre as partes, tal não vincula o julgamento do Tribunal de Contas. Vale dizer, que entendimento contrário seria temerário, até pela potencialidade de abertura de precedente para o estratagema de burla quanto à responsabilização, qual seja, a utilização de interposta pessoa alheia ao processo, que se declare culpada, para a exclusão de responsabilidade de gestor, apurada pelo Tribunal de Contas. Enfim, o fato de pessoa estranha à decisão do Acórdão se declarar responsável pela irregularidade não afasta a responsabilidade do Gestor.

Então, importa aqui é que o Gestor, como ordenador de despesas, é responsável pela irregularidade porque autorizou a realização das despesas de forma irregular, faltou com zelo pela coisa pública, o que causou prejuízo ao erário; e, uma vez configurado que ele foi o agente que deu causa ao prejuízo, há a aplicação direta da Súmula 001 deste Tribunal de Contas, não havendo que se falar em interpretação extensiva, da forma afirmada pelo Recorrente.

Quanto à alegação de tratamento diferenciado entre os jurisdicionados, não procede, posto que este Tribunal tem, reiteradamente, imputado a mesma irregularidade

(descrita no item 5.1) aos ordenadores de despesas, nos casos de pagamentos extemporâneos de obrigações ordinárias, tais como contas de energia, água e telecomunicações.

E, sobre a invocação do princípio da segurança jurídica, não foi demonstrado ter havido, no Acórdão recorrido, descumprimento deste princípio.

Por fim, referente ao documento juntado para comprovação de restituição aos cofres públicos, esta deve ser avaliada ordinariamente – pelo Núcleo de Certificação e Controle de Sanções – na fase subsequente ao trânsito em julgado do Acórdão recorrido, e não retroagir para reformá-lo.

Diante de todo o exposto, não cabe provimento do recurso quanto a esta irregularidade.

**Responsável:** Ediléia Ingrid da Silva, Secretária Municipal de Saúde e Saneamento e Responsável pela normativa de Sistema de Saúde Pública – (período 01/05/2014 a 31/12/2014)

**14. JB 03. Despesa\_Grave\_03.** Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei nº 8.666/1993).

**14.1.** Pregão 11/2014 - Ata de Registro de Preços 023/2014 - Empresa Dimaster Com. De Prod. Hospitalares Ltda, Notas fiscais 90.133 e 86.799 - Foi constatada irregularidade na entrega dos medicamentos e produtos adquiridos da empresa Dimaster Com. De Prod. Hospitalares Ltda, pois os produtos entregues não coincidem com os registrados, devido à divergência das marcas. (Item 3.2.3.1.).

**14.2.** Pregão 11/2014 - Ata de Registro de Preços 022/2014 - Empresa Pró-Remédios Dist. De Produtos Farm. e Cosm. Ltda, Notas fiscais 11.094, 12.446, 12.790, 12.974, 12.973 - Foi constatada irregularidade na entrega dos medicamentos e produtos adquiridos da empresa Pró-Remédios Dist. De Produtos Farm. e Cosm. Ltda, pois os produtos entregues não coincidem com os registrados, devido à divergência das marcas. (Item 3.2.3.2.).

## Síntese das Razões do Recurso

A recorrente requer a conversão da irregularidade em Tomada de Contas. Para tanto, afirma que os fatos constantes na irregularidade em análise também estavam presentes nas irregularidades de n. 18 e 19, as quais foram convertidas em Tomada de Contas Ordinárias.

Em seu entendimento, a recorrente discorre que a decisão de manter a irregularidade n. 14 e converter as de n. 18 e 19 em tomada de contas, abriu a possibilidade de decisões conflitantes, posto todas serem análogas. Assim, a irregularidade de n. 14 deveria ser convertida nos mesmos moldes.

Para elucidar o caso, transcreve-se a decisão de conversão, contida no Voto Conductor:

*“Portanto, tendo em vista a controvérsia instaurada, e na medida em que, a equipe constatou sobrepreço em mais de um medicamento, porém, conseguiu comprovar a aquisição de apenas um dos tipos, razão pela qual, acolho a sugestão apresentada pelo Ministério Público de Contas, considerando o levantamento já realizado nesses autos e a presença de indícios de prejuízo ao erário, assim, determino a deflagração de Tomada de Contas, a ser realizada pela equipe de auditoria, com o fim de investigar a aquisição de medicamentos com sobrepreço nas Atas de Registros de Preços nº 022/2014 e 024/2014.”*

Em defesa de sua tese, que trata de decisões conflitantes, a recorrente tece os seguintes comentários sobre segurança jurídica e previsibilidade na aplicação das normas:

*“O princípio da segurança jurídica consolida primados firmados em outros princípios, e denota-se pela garantia posta no sentido de trazer a previsibilidade na aplicação das normas e de gerar efeitos jurídicos, entre estes, direito adquirido em situações imutáveis preestabelecidas; ato jurídico perfeito completado na forma da lei vigente ao tempo de sua prática; a coisa julgada, assim entendida a eficácia que marca a decisão judicial, da qual não é mais cabível recurso.”*

## Análise do Auditor

Em que pese a tese apresentada pela recorrente, as irregularidades 14, 18 e 19 não são análogas tal como se pretendeu demonstrar. Nos achados 14.1 e 14.2, o fato irregular é objetivo e não demanda novas auditorias e investigações, pois constatou-se que a Administração aceitou o recebimento de produto divergente do contratado.

Já nos apontamentos 18.1 e 19.1, há necessidade de novas auditorias para constatar a irregularidade e quantificar o possível dano ao erário, pois verificou-se sobrepreço de produtos licitados, entretanto, apenas alguns deles foram adquiridos.

Nesse sentido, não se observa a semelhança alegada pela recorrente, razão pela qual esta equipe de auditoria **manifesta-se pela manutenção dos termos do Acórdão.**

**Responsável:** Alexandre Russi, Prefeito Municipal

**12. NB 10. Diversos\_Grave\_10.** Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2013).

**12.1.** Ausência de informações referentes às licitações e contratos, despesas, remunerações e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, funções e empregos públicos; Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2013). (Item 3.13.3.).

**16. GB 21. Licitação\_Grave\_21.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitação (arts. 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/93).

**16.1.** Realização de Inexigibilidade para prestação de serviços advocatícios, cujo objeto não se enquadra nas hipóteses de Inexigibilidade descritas no artigo 25 da Lei nº 8.666/1993. (Item 3.3.3.1.1.). Irregularidade reincidente.

**23. HB 16. Contrato\_Grave\_16.** Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/93.

**23.1.** Celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 011/2013 para prorrogação do Contrato para aquisição de combustível, cujo objeto não se enquadra nas hipóteses de prorrogação dispostas no artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, por se tratar de material de

consumo. (Item 3.4.4.1.). Irregularidade reincidente.

**Responsáveis:** Ronaldo de Moraes de Souza – Secretário Municipal de Saúde e Saneamento e Responsável pela normativa de Sistema de Saúde Pública – (período 01/01/2014 a 14/04/2014); e Ediléia Ingrid da Silva, Secretária Municipal de Saúde e Saneamento e Responsável pela normativa de Sistema de Saúde Pública – (período 01/05/2014 a 31/12/2014)

**25. EB 06. Controle Interno\_Grave\_06.** Descumprimento das normas de rotinas internas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos (normas específicas do órgão/entidade).

**25.1.** Almoxarifado do PSF apresenta instalações inadequadas, e não há controle de entrada e saída dos medicamentos, contrariando o item 2.8 da Instrução Normativa SSP – Sistema de Saúde Pública nº 013/2013. (Item 3.9.3.1.). Irregularidade reincidente.

**Responsável:** Alexandre Russi, Prefeito Municipal

**33. GB 20. Licitação\_Grave\_20.** Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de habilitação jurídica das licitantes (art. 28 da Lei nº 8.666/1993).

**33.1.** Convite 001/2014 - Empresas convidadas a participar do certame não possuem como atividade econômica o objeto licitado, contrariando o Acórdão TCU nº 710/2008 Plenário, bem como a Súmula 004 TCE/MT. (Item 3.14.2.1.1.). Irregularidade reincidente.

**34. GB 19. Licitação\_Grave\_19.** Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei nº 8.666/1993).

**34.1.** Convite 001/2014 - Não apresentação dos documentos de habilitação, quanto às certidões negativas de INSS, de FGTS e de débitos trabalhistas, contrariando o item 6.2. do Edital. (Item 3.14.2.1.2.). Irregularidade reincidente.

**35. GB 13. Licitação\_Grave\_13.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).

**35.1.** Convite 001/2014 - Não foram convidadas outras empresas na repetição do Convite, contrariando a Súmula TCU nº 248. (Item 3.14.2.1.3.). Irregularidade reincidente.

**35.2.** Convite 001/2014 - Indícios de direcionamento do certame, devido a evidências de grau de parentesco entre os proprietários das empresas E Vasconcelos de Moraes - ME e de um dos sócios da empresa França, Moraes e Costa Sociedade de Advogados S/S, contrariando o Acórdão TCU nº 2.900/2009 Plenário. (Item 3.14.2.1.4.).

## Síntese das Razões do Recurso

De acordo com os recorrentes, os responsabilizados não agiram com dolo ou má-fé, tampouco causaram danos ao erário. Portanto, alegam que as multas foram desarrazoadas e não poderiam ser aplicadas, pois, erros de agentes públicos, na



concepção ampla da palavra, não geram penalizações. Nesse sentido, apresentaram o julgado do Recurso Especial abaixo transcrito:

*“ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE DE PREFEITO - CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil. Recurso improvido. (STJ - REsp: 213994 MG 1999/0041561-2, Relator: Ministro GARCIA VIEIRA, Data de Julgamento: 17/08/1999, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 27.09.1999 p. 59)*

*O ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa; a aplicação das severas sanções previstas na Lei 8.429/92 é aceitável, e mesmo recomendável, para a punição do administrador desonesto (conduta dolosa) e não daquele que apenas foi inábil (conduta culposa) ... Não tendo sido associado à conduta do recorrente o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa. Agravo Regimental do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL desprovido. (AgRg no REsp nº 21.662/SP, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 07/02/2012, DJe de 15/02/2012)”*

Não sendo a tese acima acolhida, os recorrentes solicitam a redução das multas, pois, consideram excessivo o valor total a ser pago e alegam que a penalidade viola o art. 151, IV, da Constituição da República, que veda a utilização de tributo com efeito confiscatório.

Fundamentam seu pedido de redução nos seguintes termos:

*“Primeiramente, convém lembrar que o princípio da legalidade, expresso no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, e segundo o qual é vedado instituir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, tem como vetor axiológico o princípio maior da segurança jurídica e da justiça.*

[...]

*A partir daí se pode identificar a ideia de desaprovação popular aos tributos com efeito claramente desapropriatórios e de conscientização de que a tributação pressupõe o prévio consentimento popular. Vale dizer, toda e qualquer tributação pressupõe o consentimento popular e não poderia resultar em anulação da riqueza, até mesmo porque, sabendo-se que a exigência tributária implica, inexoravelmente, invasão do Estado no patrimônio do particular, deve-se colocar limites a essas exigências, tais como o princípio da legalidade, o princípio da vedação do tributo com efeito de confisco, dentre outros.”*

E os recorrentes alegam, ainda, ausência de lei instituindo a penalidade de multa ao agente público:

*“No entanto, o princípio da legalidade não tem aplicação somente no que tange à instituição e ao aumento do tributo, mas também no que diz respeito à cominação de penalidades (onde se encaixa a multa), ex vi do exposto no artigo 97, inciso V, do Código Tributário Nacional, segundo o qual somente a lei pode estabelecer a 'cominação de penalidades'.*

*Nesse contexto, pode-se tranquilamente falar em multa consentida, a par da ideia de tributo consentido. Essa conclusão se reforça pela constatação de que a multa também resulta em invasão do Estado no patrimônio particular, donde ressurgem os vetores axiológicos da segurança jurídica e da justiça.”*

## **Análise do Auditor**

Inicialmente, informa-se que as razões recursais trataram conjuntamente das irregularidades 12, 16, 23, 25, 33, 34 e 35. Por esse mesmo motivo, a análise também será conjunta.

É preciso destacar, ainda, que a irregularidade 11.1 foi incluída nas razões recursais. Entretanto, o Acórdão não imputou qualquer recomendação, determinação ou sanção a essa irregularidade. Desse modo, não será objeto de análise.

No que diz respeito à tese de ausência de lei instituindo as multas, os recorrentes se equivocam, pois o art. 70, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (LC 269/2007), institui a aplicação de multa nos processos de competência deste Tribunal, e o art. 72, da mesma lei, permite a cominação de multa com a determinação de ressarcimento aos cofres públicos, conforme se transcreve:

*“Art. 70 O Tribunal de Contas do Estado, em todo e qualquer processo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar, cumulativamente, as seguintes sanções e medidas:*

*I. multa;*

*[...]*

*Art. 72 Independente da condenação ao ressarcimento de valores aos cofres públicos, o responsável, ou responsáveis, poderão ser condenados ao pagamento de multa.”*

Observa-se, portanto, a legalidade na aplicação da sanção pecuniária. Acrescenta-se, ainda, que as multas impostas pelos Tribunais de Contas são sanções administrativas e não tributárias.

Quanto à alegada impossibilidade de aplicação de multa ao gestor em razão de erro ou inabilidade administrativa, pela ausência de má-fé ou dolo, não procede, pois a Lei Orgânica do TCE-MT prevê essa sanção aos administradores responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do seu art. 1º, II:

*“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;**" (grifos nossos)*

Vale dizer, mesmo que seja descartada a existência de má-fé (dolo), ainda subsiste a responsabilidade dos recorrentes uma vez estão presentes os elementos **nexo causal e culpa**: esta caracterizada pela ação ou omissão dos responsáveis que não tomaram os devidos cuidados para a realização dos procedimentos administrativos dentro da legalidade; aquele (o nexo causal) porque em decorrência das ações ou omissões de cada um deles ocasionaram-se os resultados indesejados, caracterizadores das irregularidades respectivas.

Por fim, em relação ao pedido de redução das multas diante do alegado excesso das sanções pecuniárias, não cabe ao Auditor adentrar nessa análise, por ser mérito que cabe ao julgador, motivo pelo qual, remete-se à apreciação do Excelentíssimo Conselheiro Relator.

Diante do exposto, no que se refere à questão técnica, não cabe provimento do recurso quanto estas irregularidades em questão.

### 3. CONCLUSÃO

1. Não cabe provimento do recurso, devendo permanecer inalterado o Acórdão recorrido no que se refere as irregularidades, permanência das respectivas multas, determinações e recomendações.

2. Quanto ao pedido de redução de multas, tal juízo não cabe ao Auditor, motivo pelo qual, remete-se a questão à apreciação do Excelentíssimo Conselheiro Relator.



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO**

Conselheiro Valter Albano da Silva  
Telefone: 3613-7595 / 7624 / 7185 / 7189 / 7113  
e-mail: sececx-valteralbano@tce.mt.gov.br

TCE/MT  
Fl. 13  
Rub.

Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Valter Albano da Silva, em Cuiabá-MT, 19 de novembro de 2015.

**WESLEY FARIA E SILVA**  
Auditor Público Externo