



PROCESSO Nº : 19305/2014

PROCEDÊNCIA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA

ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS DE GESTÃO 2014

RECORRENTE : ALEXANDRE RUSSI E OUTROS

RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

AUTOS DIGITAIS

PARECER Nº 8.291/2015

Recurso Ordinário. Contas Anuais de Gestão. Exercício de 2014. Prefeitura Municipal de São Pedro da Cipa. Manifesta-se pelo provimento parcial do presente recurso ordinário, afastando-se apenas a condenação ao ressarcimento do valor de R\$ 453,97, após atesto dos documentos por parte do Núcleo de Certificação e Controle de Sanções, mantendo-se, integralmente, os demais termos do Acórdão nº 3.178/2015 - TP.

1 RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto contra a decisão proferida por esta Corte de Contas (**Acórdão nº 3.178/2015 - TP**), que julgou regulares as Contas Anuais de Gestão, referentes ao exercício de 2014, da Prefeitura Municipal de São Pedro da Cipa.

O recurso apresentado foi conhecido, conforme juízo de admissibilidade realizado pelo Conselheiro Relator (Documento nº 194947/2015), o qual certificou que houve o devido cumprimento dos requisitos elencados no artigo 270 e seguintes da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).



No mérito, pretende os recorrentes afastar a condenação ao ressarcimento de valores e as multas impostas no referido Acórdão, conforme as razões constantes do Documento Externo nº 172762/2015.

Submetidos os autos à Secretaria de Controle Externo, a Equipe Técnica opinou pelo **não provimento do presente recurso**.

Vieram os autos para análise ministerial. É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar o acerto do Relator ao admitir o presente recurso ordinário, uma vez que o mesmo atende aos pressupostos de admissibilidade, nos termos do art. 63 e seguintes do Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e art. 270 e seguintes do Regimentos Interno do TCE/MT, quais sejam, legitimidade, interesse recursal e tempestividade.

Adentrando à análise meritória, os recorrentes suscitam a reforma do Acórdão nº 3.178/2015 - TP, com o fim de afastar as multas e a glosa aplicadas no julgamento das Contas Anuais do exercício de 2014. São elas:

1. Determinando, ainda, ao Sr. **Alexandre Russi, que restitua aos cofres públicos municipais a importância de R\$ 453,97** (quatrocentos e cinquenta e três reais e noventa e sete centavos), relativa ao pagamento de despesas das faturas de telefonia, energia elétrica, correios e INSS com juros e multas, sendo lesivas ao patrimônio público, concernente a irregularidade citada no item 5.1 - JB 01, conforme disposto no artigo 70, II, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 285, II, da Resolução nº 14/2007, cuja atualização monetária deverá incidir a partir do final do exercício analisado;

2. **Aplicar ao Sr. Alexandre Russi a multa de 66 UPFs/MT**, em razão das irregularidades graves praticadas, apontadas nos itens 12.1, 16.1, 23.1, 33.1, 34.1 e 35, sendo aplicada a importância de 11 UPFs/MT para cada apontamento; **aplicar à**



Sra. Ediléia Ingrid da Silva a multa de 22 UPFs/MT, em razão das irregularidades graves praticadas, apontadas nos itens 14.1 e 25.1, sendo **aplicada a importância de 11 UPFs/MT para cada apontamento; aplicar ao Sr. Ronaldo de Moraes de Souza a multa de 11 UPFs/MT**, em razão da irregularidade grave constatada, descrita no item 25.1;

Para refutar a condenação ao ressarcimento ao Erário, por ocasião da irregularidade disposta no **item 5 (JB 01)** do processo de prestação de contas – *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*, o recorrente alega sua ilegitimidade passiva para responder pelos fatos.

Em outras palavras, a manutenção da falha repercutiu na condenação ao ressarcimento de valores imputada ao Prefeito municipal, o qual afirma ser a autoridade máxima do Poder Executivo, sendo-lhe impossível gerir e realizar todas as atribuições do órgão.

Desse modo, é evidente que a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos são funções delegáveis, ou seja, desempenhadas por outros responsáveis que não o Prefeito.

Logo, a imputação da responsabilidade pelo fato em comento se deu pela via da interpretação extensiva, demonstrando ser desproporcional e desarrazoada, uma vez que o próprio tem entendimento sumulado no sentido de que o valor deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

Ao final, informa que a Secretaria de Administração e Finanças do município reconheceu sua responsabilidade perante o evento danoso, efetuando, assim, o recolhimento dos valores ao erário municipal, conforme documentos acostados às fls. 27/28 do documento externo nº 172762/2015.

Passa-se à análise ministerial.



De fato, o sistema da gestão pública brasileira comporta a desconcentração de funções (e até descentralização dos órgãos), todavia, duas ponderações merecem ser feitas.

Ante a realização de uma despesa ilegítima, a qual por consequência primária acarreta um prejuízo ao erário, deve ser, pontualmente, demonstrado o responsável pela conduta ou omissão que gerou tal dano.

Todavia, é sabido que ao gestor público, no ordenamento jurídico brasileiro, cabe arcar com a culpa *in vigilando*, ou seja, sempre responderá pela falta de atenção com o procedimento de outrem.

Melhor dizendo, o Prefeito Municipal é responsável pela escolha das políticas públicas prioritárias das diversas pastas (sobretudo as políticas públicas pertencentes a áreas essenciais).

Além disso, cumpre registrar que a execução de tarefas ordinárias da entidade configura delegação interna de competência e reflete, tão-somente, a desconcentração da atividade administrativa no âmbito da Prefeitura, pois não seria viável, logicamente, que o detentor do cargo de chefia máxima executasse diretamente todas as atividades cotidianas.

Ou seja, ainda que houvesse uma delegação interna para a execução de serviços técnicos e/ou burocráticos, como pagamento de despesas, o titular da Unidade Gestora não se exime da condição de responsável pelos atos praticados por seus subordinados, em face das atribuições de supervisão e controle que lhe são afetas.



Nesse sentido, há na jurisprudência do Tribunal de Contas da União julgados que refletem o entendimento ainda mais restritivo daquela Corte de Contas, pois nem mesmo a delegação formal de competência afastaria a responsabilização do gestor em face da sua culpa *in eligendo* e *in vigilando*. Veja:

1. Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara:
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO.

1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.

O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa *in eligendo* e *in vigilando*. (destaquei)

2. Acórdão 1.843/2005-TCU-Plenário:
LICITAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DELEGADOS. (...) **A delegação de competência não exige o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato.** Suas argumentações não obtiveram êxito na pretensão de afastar sua responsabilidade. A delegação de competência não exige o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato. É obrigação do ordenador de despesas supervisionar todos os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre (naquilo que estiver a seu alcance) o responsável inafastável. (grifei)

3. Acórdão 1.619/2004-TCU-Plenário:
É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira **a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado** (v.g. Acórdão 56/1992 - Plenário, in Ata 40/1992; Acórdão 54/1999 - Plenário, in Ata 19/1999; Acórdão 153/2001 - Segunda Câmara, in Ata 10/2001). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização subordinados, diante da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*. (destaquei)

4 Acórdão 1.432/2006-TCU-PLENÁRIO:
(...) RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PELAS ATRIBUIÇÕES DELEGADAS. FISCALIZAÇÃO DEVIDA. (...)
(...) 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. (Grifei).

Desse modo, tem-se que o fato de delegar funções não exime o Prefeito municipal da competência que ainda tem sobre elas, e durante a gestão, independente do ato que foi praticado ou quem o praticou, a culpa “in eligendo” e “in vigilando” sempre recairá sobre o gestor.

Assim, pode-se até cogitar a possibilidade de aferir a responsabilização dos agentes executores de determinado ato administrativo, o que não afasta a do administrador, que deve ser imputada, ao menos, de forma solidária com o seu executor. Trata-se do ônus inerente ao exercício do cargo que ocupa.

Portanto, ainda que possível a delegação da competência, esta seria solidária ao recorrente, devendo este, se necessário e interessado, adotar os meios administrativos ou judiciais para apurar e pleitear um possível direito de regresso (nas vias adequadas).

Assim, remanesce a responsabilidade do Sr. Prefeito – repisando que ao menos solidária, em virtude dos atos praticados sob a sua gestão, o que impede a sua exclusão do polo passivo dessa demanda.

Entretanto, ao que tudo indica (fls. 27/28 - Documento Externo nº 172762/2015), a restituição do valor pago de forma ilegítima e antieconômica pela Prefeitura de São Pedro da Cipa já foi realizada pela Sra. Eliana Nogueira Leão de Moraes. Logo, a condenação do gestor a novo ressarcimento não se justifica.

Porém, não é demais lembrar ao gestor, ora recorrente, que havendo falhas dessa natureza em sua gestão, o mesmo **sempre deverá apontar o responsável, exigir e comprovar a reparação do dano ao erário**, sob pena de



responsabilidade, ainda que solidária, conforme entendimento dessa Corte de Contas:

Resolução de Consulta nº 69/2011

d) O pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas, oneram irregular e impropriamente o erário com encargos financeiros adicionais e desnecessários à gestão pública, contrariando os Princípios Constitucionais da Eficiência e Economicidade, consagrados nos artigos nºs 37 e 70 da CRFB/1988 e também o artigo 4º da Lei nº 4.320/1964; caso ocorram, a Administração deverá satisfazê-los, e, paralelamente, adotar providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário, sob pena de glosa de valores e consequente responsabilização solidária da autoridade administrativa competente.
(destaquei)

Responsabilidade. Gestor atual. Responsabilização por pagamento de juros e multas em atraso de obrigações previdenciárias. **O atual gestor deve adotar providências para que o responsável que deu causa ao atraso no pagamento de obrigações previdenciárias em gestões anteriores ressarça ao erário os valores pagos pela atual gestão a título de juros e multas, sob pena de responsabilização solidária.** (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 22/2014 – Primeira Câmara. Processo nº 8.247-3/2013)¹.

Nesse contexto, entende este Ministério Público de Contas que, após a certificação da veracidade dos documentos apresentados pela Sra. Eliana Nogueira Leão de Moraes, às fls. 27/28 - Documento Externo nº 172762/2015, pelo Núcleo de Certificação e Controle de Sanções deste Tribunal, seja afastada a condenação de ressarcimento do atual gestor, ora recorrente, sob pena de enriquecimento ilícito do Poder Público.

¹ **Boletim de Jurisprudência do TCE/MT.** Ano 1. Edição Consolidada: Fevereiro a Dezembro de 2014. Elaborado pela Consultoria Técnica do TCE-MT, p. 36



Prosseguindo à análise do recurso, tem-se que os recorrentes (Prefeito, e ambos Secretários de Saúde e Saneamento, períodos distintos) argumentam que as multas aplicadas por ocasião das falhas acostadas aos **itens 12 (NB 10), 16 (GB 21), 23 (HB 16), 25 (EB 06), 33 (GB 20), 34 (GB 19) e 35 (GB 13)** do processo de prestação de contas são contrárias aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Segundo os recorrentes a imputação do valor de 11 UPF's para cada evento é desarrazoado, uma vez que as falhas não trouxeram qualquer prejuízo aos cofres municipais, não havendo má-fé ou dolo por parte de nenhum dos responsáveis.

Inicialmente destaca-se que, embora apresentadas em conjunto, as irregularidades dos itens mencionados não foram atribuídas aos três recorrentes, sendo que os Secretários de Saúde e Saneamento responderam apenas pelo item 25 e o Prefeito pelos demais.

Deveras, não compete a este Ministério Público de Contas a dosimetria das sanções. Todavia, sabe-se que as multas são aplicadas com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, cabendo ao julgador apreciar, no momento da dosimetria, a relevância da falta, a existência de dolo ou culpa, entre outras circunstâncias.

Assim, conforme determina o artigo 4º da Resolução Normativa nº 17/2010, as multas serão aplicadas aos responsáveis por condutas irregulares com observância aos valores referenciais estabelecidos por tal norma.

No presente caso, observa-se que as multas aplicadas se deram no patamar mínimo (11 UPF's) dada a **natureza grave das irregularidades**



constatadas, conforme dispõe o artigo 6º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2010². Portanto, não vislumbra-se qualquer desproporcionalidade nesse sentido.

Ademais, entendendo os responsáveis que o pagamento integral da multa imposta irá interferir no seu orçamento pessoal, ou inviabilizar a manutenção de suas despesas, é facultado a ele requerer, ao Presidente do Tribunal de Contas, o parcelamento do respectivo valor, nos termos em que dispõe o art. 290 do Regimento Interno do TCE/MT.

Logo, as razões dos recorrentes também não prosperam nesse ponto.

Por fim, no que tange às razões recursais referentes ao apontamento descrito no item 14, imputado à Secretária de Saúde e Saneamento, observa-se que a recorrente solicita a conversão do mesmo em determinação legal.

Isto porque, segundo afirma na peça recursal, as irregularidades do **item 14 (JB 03)** estão intimamente ligadas às falhas dispostas nos **itens 18 (GB 06) e 19 (GB 06)** do processo de prestação de contas, entretanto, o desfecho foi diferente, para a primeira aplicação de multa, para as demais instaurações de tomada de contas.

Portanto, em respeito ao princípio da segurança jurídica, a multa aplicada pela irregularidade do **item 14 (JB 03)** deve ser convertida em determinação legal, haja vista a conclusão desta Corte de Contas para as falhas dos **itens 18 e 19 – GB 06**.

² Art. 6º Estabelecer que as multas aos responsáveis por irregularidades gravíssimas, graves e moderadas que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como pelo descumprimento de decisão do TCE/MT, serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos no quadro a seguir: (...)

II – Irregularidades graves: a) na constatação: 11 a 20 UPFs/MT;



Antes da análise das razões expostas, transcreve-se os apontamentos questionados:

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;

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;

18. GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993)

18.1. Ata de Registro de Preços 024/2014 – Stock Comercial Hospitalar Ltda. – Sobrepreço no total de R\$ 6.437,00 na referida Ata, decorrente do Pregão 11/2014 para aquisição de medicamentos;

19. GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993)

19.1. Ata de Registro de Preços 022/2014 – Pró-Remédios Distr. De Produtos Farmacêuticos e Coms. Ltda. - Sobrepreço no total de R\$ 5.200,00 na referida Ata, decorrente do Pregão 11/2014 para aquisição de medicamentos.

Da simples leitura dos apontamentos, observa-se que os mesmos não guardam qualquer relação entre si, exceto pelo fato de cuidarem da análise de Atas



de Registro de Preços. Inclusive, a única a ata examinada em dois itens, **com foco totalmente distintos**, foi a Ata de Registro de Preços nº 022/2014.

Portanto, considerando que o **item 14 (JB 03)** cuida de falhas encontradas nos procedimentos licitatórios, no sentido de apontar vícios na entrega de medicamentos e produtos e os **itens 18 e 19 (GB 06)** cuidarem de um possível sobrepreço na compra de medicamentos, não há como acolher as razões da recorrente, motivo pelo qual entende-se pela manutenção da sanção imposta à recorrente.

Assim sendo, considerando todo exposto, entende este *Parquet* de Contas pela manutenção integral dos termos dispostos no Acórdão nº 3.178/2015, exceto no que refere-se à condenação do Sr. Prefeito ao ressarcimento de valores, tendo em vista que o mesmo já foi realizado.

Contudo, não é demais ressaltar, coadunando-se com a equipe técnica, que torna-se prudente o atesto dos documentos apresentados no Documento Externo nº 172762/2015 pelo Núcleo de Certificação e Controle de Sanções.

3 CONCLUSÃO

Pelo exposto, com base nos fundamentos fáticos e jurídicos que constam nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento do recurso ordinário**, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos regimentais de admissibilidade recursal, nos termos dos arts. 270, I e 273 do Regimento Interno TCE/MT;



b) pelo **provimento parcial** do presente Recurso Ordinário, apenas para afastar a condenação do gestor (recorrente) ao ressarcimento do valor de R\$ 453,97, por ocasião do mesmo já ter sido restituído, conforme fls. 27/28 do Documento Externo nº 172762/2015, sendo prudente, todavia, aguardar a certificação dos comprovantes pelo Núcleo de Certificação e Controle de Sanções deste Tribunal, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão nº 3.178/2015 - TP.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá/MT, 14 de dezembro de 2015.

(assinatura digital³)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR

Procurador de Contas

³ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.