



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

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

| | |
|--------------------|---|
| PROCESSO Nº | 3.068-6/2016 |
| PRINCIPAL | PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA |
| REQUERENTES | ALEXANDRE RUSSI – PREFEITO MUNICIPAL MARIA APARECIDA SILVA NASCIMENTO – SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL ELIZABETE MARTINS DE SOUZA – CONTADORA MUNICIPAL |
| ASSUNTO | PEDIDO DE RESCISÃO |
| RELATOR | CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|-----------|
| II | DAS RAZÕES DO VOTO | 2 |
| 2. | DAS IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS NO ACÓRDÃO N. 1.200/2014-TP | 2 |
| 2.1 | DA ANÁLISE DO RELATOR | 3 |
| III | CONCLUSÃO | 11 |
| IV | DISPOSITIVO DO VOTO | 12 |



| | |
|-------------|--|
| PROCESSO Nº | 3.068-6/2016 |
| PRINCIPAL | PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA |
| REQUERENTES | ALEXANDRE RUSSI – PREFEITO MUNICIPAL MARIA APARECIDA SILVA NASCIMENTO – SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL ELIZABETE MARTINS DE SOUZA – CONTADORA MUNICIPAL |
| ASSUNTO | PEDIDO DE RESCISÃO |
| RELATOR | CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA |
| PROCESSO Nº | 3.068-6/2016 |

II. DAS RAZÕES DO VOTO

2. DA IRREGULARIDADE CONSIDERADA CARACTERIZADA PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO

| Irregularidade Caracterizada |
|--|
| Responsável: Alexandre Russi |
| Classificação da irregularidade: JB15, JB10, GB13, HB04, NB08, GB05 e CB02 |
| Descrição da irregularidade JB15. Despesa. Concessão irregular de diárias (art. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal e legislação específica) |
| Descrição da irregularidade JB10. Despesa. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964) |
| Descrição da irregularidade GB13. Licitação. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; e demais legislações vigentes. |
| Descrição da irregularidade HB04. Contrato. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei nº 8.666/93) |
| Descrição da irregularidade NB08. Diversos. Realização de transporte escolar em desacordo com a legislação vigente (Lei nº 9.503/1997, Código de Trânsito Brasileiro) |
| Descrição da irregularidade GB05: |
| Descrição da irregularidade CB02. Contabilidade. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou Lei nº 6.404/1976) |
| Determinação/Recomendação |
| 77 (setenta e sete) UPFs/MT |



| Irregularidade Caracterizada |
|---|
| Responsável: Maria Aparecida da Silva Nascimento |
| Classificação da irregularidade: BG05, EB03 e EB05 |
| Descrição da irregularidade BG05. Gestão Patrimonial. Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração (art. 94 da Lei nº 4.320/1964) |
| Descrição da irregularidade EB03. Controle Interno. Não observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. |
| Descrição da irregularidade EB05. Controle Interno. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964; e Resolução Normativa TCE-MT nº 01/2007) |
| Determinação/Recomendação |
| 33 (trinta e três) UPFs/MT |

| Irregularidade Caracterizada |
|--|
| Responsável: Elizabete Martins de Souza |
| Classificação da irregularidade: CB02, CB04 e GB13 |
| Descrição da irregularidade CB02. Contabilidade. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou Lei nº 6.404/1976) |
| Descrição da irregularidade CB04: Contabilidade. Divergência entre os registros contábeis das contas de Bens Permanentes e a existência física dos bens (arts. 83, 85, 89 e 94 a 96 da Lei nº 4.320/1964) |
| Descrição da irregularidade GB13. Licitação. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; e demais legislações vigentes) |
| Determinação/Recomendação |
| 33 (trinta e três) UPFs/MT |

2.1 Análise do Relator

37. O Pedido de Rescisão foi interposto em desfavor do Acórdão n.º 1.200/2014-TP, proferido nas Contas Anuais de Gestão do Município de São Pedro da Cipa.

38. O pedido em comento foi elaborado por parte legítima, sob a fundamentação de violação literal de disposição da lei, nos termos previstos nos arts. 251, inciso V e 252, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCMT.

vdas



39. No caso em voga, reitero o juízo de admissibilidade e passo a apreciar o mérito do presente Pedido de Rescisão, porquanto está com a instrução completa e parecer ministerial.

40. Do Acórdão rescindendo, extrai-se a imputação de responsabilidade e multa aos Requerentes, Sr. Alexandre Russi, ex-Prefeito, e Sras. Maria Aparecida da Silva Nascimento e Elizabete Martins de Souza, Controladora Interna e Pregoeira/Contadora Municipal, respectivamente. Contudo, considero necessário analisar cada situação individualmente.

41. No que se refere às alegações do ex-Prefeito, Sr. Alexandre Russi, não entendo como legítimo o argumento de que o Tribunal de Contas teria agido equivocadamente na imputação da penalidade imputada e que não teria restado comprovada a participação direta do Requerente nos atos tidos como irregulares.

42. É muito claro o magistério de Hely Lopes Meirelles sobre este assunto¹: *“As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa; governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder.”*

43. O Prefeito pode não realizar pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e delegando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (Secretários municipais, Diretores, Chefes de Serviços, Assessores e outros subordinados). Não obstante, todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.

44. O Município, como ente político, possui estrutura administrativa própria, comandada pelo Prefeito – chefe do Poder Executivo – com competências distribuídas

¹HELY LOPES MEIRELLES, in Curso de Direito Municipal, Malheiros, 1993, pág. 522.
vdas



pela Constituição Federal, podendo criar órgãos e cargos municipais, como se depreende do art. 29, da Constituição Federal. A referida estrutura, em sua forma centralizada, corresponde à Administração Direta, em que há atuação direta do Estado, por meio de seus órgãos. No caso do Município, a estrutura é composta pela Prefeitura, por eventuais órgãos de assessoria ao Prefeito e por Secretarias Municipais, com seus órgãos internos.

45. No caso de desconcentração administrativa, há divisão de competência do Município para seus respectivos órgãos, motivo pelo qual o referido processo somente é viável na mesma pessoa jurídica, persistindo, então, os vínculos de hierarquia, por meio dos quais são criadas relações de supremacia- subordinação. Como sintetiza Medauar, a hierarquia é “[...] instrumento para que as atividades de um órgão ou ente sejam realizadas de modo coordenado, harmônico, eficiente, com observância da legalidade e do interesse público.”

46. O Estado se manifesta por meio dos seus agentes públicos. Nesse sentido, observa-se que, além de ter diversas atribuições políticas como Chefe do Poder Executivo Municipal, o Prefeito é responsável por administrar o Município, devendo realizar o recebimento, a gestão e a aplicação de recursos públicos pertencentes ao erário municipal, nos termos previstos na lei. Por esta razão, o Prefeito é ordenador de despesas, e, como tal, deve agir em conformidade com as normas de direito financeiro, dentre as quais se destaca a Lei n.º 4.320/1964, e, ainda, o disposto na Lei Complementar n.º 101/2000. Ademais, entre as atribuições administrativas, encontram-se a realização de licitações e celebrações de contratos, cujas normas gerais são estabelecidas na Lei n.º 8.666/1993.

47. Como aponta Carvalho Filho², da mesma forma que o direito positivo confere poderes aos administradores públicos, também estabelece deveres, que os submete à responsabilização em caso de seu descumprimento. Entre os principais deveres, se destacam os da probidade, da prestação de contas e da eficiência. Observa-

²CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 1999, p. 41



se que o Prefeito deve agir em conformidade com a legislação vigente e com os princípios jurídicos estabelecidos nela, exercendo os deveres a ele impostos. Do contrário, em caso de irregularidades, o referido agente público pode ser responsabilizado.

48. José Aguiar Dias³ concorda com a exposição de Guimarães Menegale, de que “[...] é aplicável ao Estado o princípio geral da culpa in eligendo e in vigilando; [...] se o Estado é sujeito de direitos, também o é de obrigações.” Reconhece, entretanto, que pode haver situações em que o elemento culpa não seja necessário. Nesse sentido, para a melhor teoria da culpa, relaciona-se a concepção de que o Município age por intermédio de seus agentes, a quem chama de servidores.

“Acórdão 2.457/2017-TCU-Plenário. A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao gestor delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada. .”

49. Entendo que o dirigente ou titular máximo de instituição não deve e não pode ser responsabilizado por tarefas técnicas e operacionais delegáveis a seus subordinados, porquanto garantidor do bom andamento da instituição. Mas isso, em se referindo a aderência dos títulos apresentados por candidatos selecionados em concursos e as exigências do edital respectivo, porque isso não se insere no rol de atividades ordinárias do dirigente. Porém, pode ser responsabilizado por tarefas técnicas e operacionais delegáveis a seus subordinados investidos em cargo em comissão ou a quem ele atribuir competências por delegação, no usufruto do seu poder discricionário.

50. Neste caso, a responsabilidade do Prefeito é admitida, pois eventuais deficiências organizacionais foram consequência de sua omissão na escolha de seus subordinados.

³Apud DIAS, José de Aguiar. Da responsabilidade civil. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 558-559.



51. O ex-Prefeito, Sr. Alexandre Russi, se eximiu da responsabilidade por atos tipicamente táticos e estratégicos, caracterizados nos casos em exame. Com a devida vênia de opiniões contrárias, não é razoável, a meu ver, que se aceite o fato de um Prefeito ignorar a legalidade de atos e fatos administrativos correspondentes à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do município sob a sua gestão, considerando, ainda o fato de que foi sua a designação das Requerentes culpabilizadas para a compor o núcleo duro de condução estratégica do município. Deste modo, entendo que ao ex-Prefeito deve ser mantida a multa aplicada.

52. No que se refere ao questionamento sobre a multa imposta à Controladora Interna, Sra. Maria Aparecida da Silva Nascimento, resultado de inconsistências verificadas nos procedimentos operacionais pertinentes à gestão patrimonial, como a ausência de inventário físico e financeiro de bens e incoerência nos balanços. Em obediência ao princípio da segregação de funções, parece óbvio que o papel primordial do Controle Interno Municipal é servir como ferramenta de apoio e orientação ao Prefeito; e, somente após, cobrar e, apenas, em último caso, levar ao conhecimento do Ministério Público e do Tribunal de Contas, caso constate algum ato ilícito de malversação do dinheiro público.

53. Segundo a orientação da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI a função do controle interno seria a de:

“[...] prevenir erros (por exemplo, segregando funções e requisitos para autorizações); detectar erros (por exemplo, estabelecendo padrões de produção para detectar variações nos resultados finais); corrigir erros que tenham sido detectados (por exemplo, cobrando um pagamento a maior feito a um fornecedor); e compensar controles débeis onde os riscos de perda são elevados e se precisam controles adicionais.[...]”

54. Dessa forma, temos que o controle tem como objetivos proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada de suas atividades, contribuindo para o alcance de uma boa governança. Não é função do



controle a execução direta de atividades operacionais pertinentes aos níveis sistêmicos e finalísticos da estrutura municipal, conforme demonstrado pela Requerente, que trouxe à sua argumentação as disposições da Instrução Normativa do Município SPA Sistema de Patrimônio n.º 011/2013¹⁸.

55. No entanto, ressalto que é fundamental o papel de colaborar, fiscalizando o desenvolvimento das atividades finalísticas e sistêmicas, nos termos expressos pelo art. 70, da Constituição Federal, e por isso, a Requerente não pode deixar de responder, ainda que, solidariamente, pelas irregularidades detectadas pela equipe instrutória:

*“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.” (grifo nosso)*

56. Logo, a Sra. Maria Aparecida da Silva Nascimento, Controladora do Município, não assegurou que a Administração atuasse em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, motivo pelo qual a multa a ela imputada deve ser mantida.

57. Em relação à multa imposta à Pregoeira e Contadora do Município, Sra. Elizabete Martins de Souza, entendo não ser a Requerente parte legítima para responder pelos atos ensejadores de todas as irregularidades que lhe foram atribuídas. Observo que deveria ter sido apontado pela equipe instrutória que as atribuições de Contadora e Pregoeira do Município são incompatíveis e atentam contra o princípio básico do controle interno, que é o da segregação de funções.

58. É incontroverso que, na qualidade de Contadora do Município, não é da sua responsabilidade a elaboração do inventário físico e financeiro da Prefeitura, lhe cabendo apenas o registro contábil dos bens móveis e imóveis, nos termos dos arts. 94,

¹⁸ preceitua ser de “responsabilidade do Controlador as discussões técnicas visando a elaboração e aperfeiçoamento das rotinas junto as demais unidades administrativas, sem nenhuma obrigação pela elaboração ou pelo controle, propriamente dito, dos bens patrimoniais”.



95 e 96, da Lei Federal n.º 4.320/1964.

59. Tal constatação coaduna com a argumentação baseada nas disposições da Instrução Normativa Municipal SCO Sistema de Contabilidade n.º 010/20136 que, em resumo, prescreve *“que a competência da contabilidade é a de consolidar as demonstrações contábeis e que cabe a cada unidade administrativa a elaboração e encaminhamento do referido documento”*.

60. As informações contábeis são registros referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, mantidas por procedimentos uniformes de registros contábeis, em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informações. Logo, devem ser produzidas simultaneamente à execução dos atos e fatos administrativos. E é obrigação do Contador a sua validação, com base em documentação hábil e em conformidade com as normas e com as técnicas contábeis, devendo persistir a multa imposta quanto a esta irregularidade, já que a inércia da contabilidade municipal restou constatada, no que se refere ao acompanhamento da conformidade dos registros contábeis importantes.

61. No que tange à elaboração dos Termos de Referência que deflagraram os Editais dos Pregões n.ºs 02/2013 e 08/2013, entendo ilegítima a responsabilidade sobre a irregularidade recair sobre a Sra. Elizabete Martins de Souza, na qualidade de Pregoeira do certame.

62. É inequívoco que os documentos foram elaborados nas respectivas Secretarias demandantes da aquisição; que, em resumo, são responsáveis pela especificação técnica do que se pretende adquirir ou contratar.

63. O Pregoeiro é o encarregado pelo procedimento licitatório na sua fase externa. É ele quem faz o julgamento, analisa a técnica, solicita ajuda profissional quando necessário para fazer a análise, e, dentre as suas atribuições, estão a de coordenar os trabalhos da equipe de apoio e a condução do procedimento licitatório, o

vdas



credenciamento dos interessados, o recebimento da declaração dos licitantes de pleno atendimento aos requisitos de habilitação, bem como o recebimento dos envelopes com as propostas e os documentos de habilitação, a abertura dos envelopes-proposta, a ordenação das propostas e a seleção dos licitantes que participarão da fase de lances. Não figura entre as atribuições do pregoeiro a delimitação das especificações técnicas que comporão o Termo de Referência, não podendo ser a Requerente culpabilizada pela anormalidade detectada no certame, quanto à aquisição de itens de merenda escolar não previstos na legislação.

64. A propósito, em linha de concordância estão as lições de Jair Eduardo Santana (*in. Pregão presencial e eletrônico; Manual de implantação, operacionalização e controle; 2. ed.; rev. e atual. Belo Horizonte; Fórum; 2008, p. 131, 135, 179 a 183*), que bem explica o papel do pregoeiro e suas responsabilidades:

*“A grande diferença é que o pregoeiro, no que tange à responsabilidade está sozinho, diferentemente do órgão colegiado, onde há presunção de decisão conjunta. Esta diferença denota, mais uma vez, a grande necessidade de diferir as atribuições do pregoeiro, respeitando o campo de delimitações legais, **evitando-se, assim, a sobrecarga e as punições decorrentes do exercício de atribuições que sequer lhe pertencem**”.*

*“Ele [o pregoeiro] é responsável pelo cumprimento da legislação e das regras estabelecidas no edital na **etapa externa**, pela condução e pela boa orientação dos trabalhos da equipe de apoio”.*

*“Os papéis do pregoeiro e da autoridade superior estão bem delineados na Lei nº 10.520/02. Mencionada legislação define os papéis de um ou de outro ator, **inexistindo dúvida, por exemplo, que as atribuições relativas à realização do certame, à necessidade do objeto e à própria homologação sejam da autoridade superior**. Por outro lado é também incontestado que a condução da sessão de pregão, a decisão quanto à habilitação e o acolhimento de recursos, por exemplo, sejam atribuições do pregoeiro”.*
(grifo nosso)

65. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União já se posicionou quanto ao

vdas



assunto, definindo que os atos do pregoeiro estão vinculados no edital, que foi elaborado por outra área do órgão, cabendo-lhe conduzir o certame conforme as regras lá estabelecidas, senão vejamos:

Acórdão nº 2.389/2006 – Plenário Sumário: “REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. 1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios. 2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas.”

66. Pelo exposto, entendo pela exclusão da multa relativa à irregularidade GB13 - Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios - Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, e demais legislações vigentes), ante a ausência de responsabilidade pelas falhas verificadas.

67. Destarte, verifico a configuração das demais infrações constatadas no Relatório de Auditoria - **CB02, CB04**, mantendo-se as demais multas.

III. CONCLUSÃO

68. É inegável que o Tribunal de Contas do Estado tem o dever de justiça na análise dos processos de sua competência, notadamente em virtude da sua atribuição de fiscalizar e analisar as verbas públicas, mesmo que, para atingir seu objetivo, tenha de rever suas próprias decisões, como no caso em epígrafe.

69. Em consonância parcial com os entendimentos técnico e consonância parcial com o parecer Ministerial, entendo que o pleito rescisório merece parcial guarida,



afim de que se proceda o juízo rescisório, e que se reconheça a procedência parcial do Pedido de Rescisão, conforme os argumentos supra expendidos.

IV. DISPOSITIVO DO VOTO:

70. Ante o exposto, em dissonância com o Relatório Técnico e com o Parecer nº 3.537/2016, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps e, com fulcro no art. 58, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c os arts. 251 e 252, da Resolução nº 14/2007, **VOTO** no sentido de:

I) conhecer do Pedido de Rescisão, formulado pelos Requerentes, Sr. Alexandre Russi – ex-Prefeito de São Pedro da Cipa; Sra. Maria Aparecida da Silva Nascimento, Controladora Municipal; e Sra. Elizabete Martins de Souza, Contadora e Pregoeira do Município; e

II) no mérito, julgá-lo parcialmente procedente, tão somente para excluir a multa à Sra. Elizabete Martins de Souza no valor equivalente a **11 (onze) UPFs/MT**, em virtude da irregularidade GB13, mantendo-se incólumes os demais termos do Acórdão recorrido.

71. É como voto.

Cuiabá, 14 de agosto de 2018.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017