

ANÁLISE DE RECURSO – CONTAS ANUAIS 2010
SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
URBANO PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ

PROCESSO Nº : 4178-5/2011
INTERESSADA : SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO
CNPJ : 03.533.064/0001-46
ASSUNTO : **RECURSO ORDINÁRIO AO ACÓRDÃO Nº 3.708/2011**
GESTOR : ARCHIMEDES PEREIRA LIMA NETO
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM
AUDITORA : JULIANA LEAL DA SILVA

Exmo. Conselheiro Relator:

O presente relatório trata-se da análise do recurso ordinário ao Acórdão nº 3.708/2011, que julgou as contas anuais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, do exercício de 2010.

Por força do Acórdão nº 3.708/2011, de 27/09/2011, que julgou as contas Regulares, com recomendações e determinações legais, o gestor, Sr. Archimedes Pereira Lima Neto, apresentou Recurso Ordinário que se encontra juntado às fls. 906 a 913-TCE, onde requer:

- a) em juízo prévio de admissibilidade recursal, o reconhecimento deste Recurso Ordinário, com os efeitos devolutivo e suspensivo, nos termos do artigo 67, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 270, inciso I, da Resolução nº 14/2007;
- b) após o regular processamento, superada a preliminar suscitada acima, quanto ao mérito, requer o conhecimento e provimento total desse recurso ordinário, a

fim de que seja reformado o Acórdão nº 3.708/2011, para que sejam retiradas daquela decisão as multas e ressarcimentos impostos contra o recorrente, pelos motivos expostos.

Cabe informar, que o recurso interposto pelo gestor já foi analisado, cujo relatório encontra-se às fls. 920 a 928-TCE. Todavia, no sentido de buscar a justiça no julgamento e em atendimento ao despacho de fls. 947 a 948-TCE, será realizada uma nova análise do citado recurso, abrangendo todos os itens recorridos pelo gestor. Assim este relatório substituirá o de fls. 920 a 928-TCE para todos os efeitos legais.

Da Admissibilidade do Recurso

O Conselheiro Presidente Valter Albano da Silva, por meio da Decisão de fls. 915 a 917-TCE, verificou todos os requisitos de admissibilidade e decidiu pelo conhecimento do Recurso Ordinário.

O Recurso foi sorteado em 31/10/2011 e, em obediência ao disposto no artigo 277 do Regimento Interno, passando os autos à Relatoria do Conselheiro Antonio Joaquim.

O Acórdão recorrido (fls. 900 a 903-TCE), julgou Regulares as contas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, porém com recomendações e determinações legais, relativas ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Archimedes Pereira Lima Neto, período de 01/01 a 28/10/2010 e do Sr. Lécio Monteiro da Silva, Período de 28/10 a 31/12/2010. Foi aplicado a cada gestor a multa no valor correspondente a **42 UPFs/MT**, sendo 21 UPFs/MT para cada irregularidade gravíssima, apontadas nos **subitens 1.1 e 3.2**, e aplicado ao Sr. Archimedes Pereira Lima Neto, multa de 21 UPFs/MT pelas irregularidades apontadas nos itens **5.1**, conforme fundamentação no voto do Relator.

Ao Sr. Archimedes Pereira Lima Neto, foi ainda, determinado que restituía no prazo de 120 dias aos cofres do município o montante de R\$ 17.902,69,

correspondente a **542,51 UPFs/MT**, pela irregularidade do **item 1**, R\$ 1.500,87, correspondente a **45,49 UPFs/MT**, pela irregularidade do **item 3**, do relatório de auditoria da representação em apenso (Processo nº 24.676-0/2010).

Destaca-se que o Sr. Lécio Vitor Monteiro da Silva recolheu o valor da multa à conta FUNDECONTAS e foi julgado quite (fls. 942 a 943-TCE).

O gestor Sr. Archimedes Pereira Lima Neto, se manifesta primeiramente quanto aos itens apontados nas contas de gestão e na sequência sobre a representação apensa.

Face as argumentações apresentadas pelo recorrente passa-se à análise do recurso ordinário, cujo resumo de seu teor é exposto a seguir:

Irregularidades apontadas nas Contas de Gestão

1) DA.02. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000 – LRF; art. 48, “b”, da Lei 4.320/1964).

1.1. Da análise da execução orçamentária detectou-se déficit no valor de **R\$ 610.597,65**

Síntese do Recurso

O recorrente informa que quanto ao déficit de execução orçamentária a multa aplicada é descabida, tendo em vista que em outras contas de órgãos da mesma prefeitura, a mesma irregularidade foi apontada, sem que o relator tivesse aplicado sanção de multa, por entender que a adequação do déficit decorreria do pagamento dos restos a pagar de exercícios anteriores, Processo nº 5.989-7/2010. Ainda cita os Acórdãos nº 3.376/2011 (Processo 4078-9/2011 – Fundação Educacional de Cuiabá) e nº 3.374/2011 (Processo 4078-9/2011 – Ouvidoria Geral do Município de Cuiabá).

O recorrente entende que por uma questão de coerência e em respeito ao princípio da isonomia estas contas não poderiam ter uma solução diversa destas mencionadas.

Análise Técnica

O recorrente solicita a retirada da multa que foi aplicada em decorrência desta irregularidade, ou seja, não faz contestação a fim de que seja sanada a irregularidade, mas tão somente a retirada da multa que não teria sido aplicada a dois outros órgãos.

Os órgãos citados pelo recorrente são os seguintes:

Fundação Educacional de Cuiabá – Processo nº 4078-9/2011

Acórdão nº 3376/2011

...e, por fim, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar n.º 269/2007, combinado com o artigo 289, inciso II, da Resolução n.º 14/2007, aplicar à Sra. Rose Ângela Vieira Passos Bueno, a multa no valor de 85 UPFs/MT, sendo 11 UPFs/MT para cada uma das irregularidades apontadas nos itens 1.1 e 1.2, e, 21 UPFs/MT para cada uma das irregularidades apontadas nos itens 3.1, 4.1 e 6.2, todas constantes da fundamentação do voto do Relator; e, aplicar ao Sr. Guilherme Frederico de Moura Müller, a multa no valor de 21 UPFs/MT, em face da irregularidade descrita do item 6.2, cujas multas deverão ser recolhidas ao Fundo de Reparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, como preceitua a Lei n.º 8.411/2005, com recursos próprios, no prazo de 60 dias.

As multas aplicadas à Fundação Educacional de Cuiabá, citada nos itens

1.1, 1.2, 3.1, 4.1 e 6.2, nenhuma se refere a irregularidade DA 02, ocorrência de deficit de execução orçamentária.

Verifica-se na fundamentação do voto referente a esta irregularidade, que o relator reconheceu que a Secretaria não tinha disponibilidade financeira para cobrir os compromissos inscritos em restos a pagar processados.

Argumentou que seguiria o mesmo procedimento adotado por este Tribunal, na apreciação das contas do Instituto Municipal de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, relativas ao exercício de 2009, processo nº 5.989-7/2010, determinando a regularização das pendências referentes aos restos a pagar, seguindo o cronograma definido por este Tribunal de Contas, qual seja até 31/12/2012, transformando a irregularidade em recomendação para o devido acompanhamento, visto que o prazo para regularização finda no término do exercício de 2012.

Ouvidoria Geral do Município de Cuiabá – Processo nº 4125-4/2011

Acórdão nº 3374/2011

“... a multa de 64 UPFs/MT, em razão das irregularidades mencionadas nos subitens 1.1, 1.2, 4.1 e 4.2, constantes das razões do voto do Conselheiro Relator, cujas multas deverão ser recolhidas pelas interessadas ao Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, como preceitua a Lei n.º 8.411/2005, com recursos próprios, no prazo de 60 dias.”

Dentre as multas aplicadas a Ouvidoria Geral do Município de Cuiabá, citadas nos itens 1.1, 1.2, 4.1 e 4.2, o item 4.1 refere-se a irregularidade DA 02, ocorrência de deficit de execução orçamentária. Neste caso, o relator, na fundamentação de seu voto, expressou o entendimento de que compete ao gestor de cada órgão a execução e realização da despesa até o limite orçamentário e financeiro, que é definido para cada unidade gestora do município. E assim manteve apontamento.

Observa-se que dos acórdãos citados pelo recorrente, houve entendimentos diferentes para os diferentes argumentos apresentados pelos órgãos. No caso da Fundação Educacional de Cuiabá o relator não multou pela irregularidade, mas recomendou que regularize a situação até 31/12/2012, o valor a ser regularizado é em torno de R\$ 277.000,00, que estão inscritos em restos a pagar processados.

No caso da Ouvidoria Geral do Município de Cuiabá, o relator entendeu ser da competência do gestor de cada órgão a execução e realização da despesa até o limite orçamentário e financeiro, e aplicou multa pela irregularidade.

Verificou-se que a receita recebida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, foi de R\$ 11.207.160,84, sendo que esta liquidou o valor de R\$ 11.817.758,49 e pagou apenas R\$ 10.590.717,57, inscrevendo em restos a pagar processados o montante de R\$ 1.227.040,92. Trata-se de uma situação relevante de falta de planejamento por parte do gestor.

O relator, na fundamentação do voto (fls. 887 e 888-TCE) citou o art. 48 alínea “b” da Lei nº 4.320 para destacar que o gestor deve durante o exercício manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e despesa realizada para evitar a contratação de despesas que não podem ser pagas. Porém por se tratar do 1º ano do gestor, e que os valores seriam passíveis de se resgatar no decorrer do mandato do chefe do poder executivo, faria a recomendação, mas não deixaria de aplicar a multa pedagógica.

Diante do exposto entende-se que houve falta de planejamento do gestor na execução das despesas.

Mantém-se o entendimento do relator.

3) DA 05. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_05. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).

3.2. Ausência de registro e pagamento de alíquota de 20%(vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços. (Item 3.6.1.2).

4.2. Ausência de registro e pagamento de alíquota de 20%(vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços.

5) **DA 06. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_06.** Não-efetivação do desconto de contribuição previdenciária dos segurados (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal).

5.1. Ausência de retenção de da alíquota de 11% (onze por cento) referente ao INSS nas despesas realizadas na dotação 33.90.36.00.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física. **(Item 3.6.2).**

Síntese do Recurso

O recorrente trata os itens 3.2, 4.2 e 5.1, conjuntamente alegando que nas razões do voto ficou consignado que todas elas derivam da falta de planejamento sistemático da prefeitura de Cuiabá em realizar seus pagamentos e retenções de tributos. Cita que o próprio relator, admitiu que as secretarias municipais de Cuiabá não tem contrapartida financeira para fazer frente às suas obrigações, sendo assim acredita que não haveria como imputar ao recorrente a responsabilidade sobre atos dos quais ele não tenha a governabilidade.

Especifica quanto ao item 3.2, ausência de retenção do INSS, dos empenhos 25, 36, 8, 56, 70, 80, 98, 113, se tratar de serviços prestados por terceiros, profissionais liberais (prestadores de serviços com profissão regulamentada), alega que a Receita Federal tem norma no sentido de que não sejam descontados esses valores desses profissionais liberais (Decreto nº 3.048/99). Alega o recorrente que já havia apresentado este argumento na defesa e não houve nenhuma manifestação a respeito desse item no voto do relator e pela ausência de enfrentamento da legalidade apresentada, não poderia ter sido apenado.

Quanto as demais obrigações, informa que se não houve o recolhimento, tanto da parte do segurado quanto da parte patronal, a responsabilidade seria da Secretaria de Finanças, e não da Secretaria de Meio Ambiente, pois entende caber a Secretaria de Finanças o controle dos pagamentos e recolhimentos previdenciários.

Solicita a revisão das penalidades aplicadas ao gestor quanto a estes itens, para excluí-los ou que sejam adequadas as sanções, principalmente em razão da ausência de conduta irregular na não retenção das contribuições mencionadas.

Análise Técnica

O recorrente cita quanto aos itens 3.2, 4.2 e 5.1 que o próprio relator, admitiu que as secretarias municipais de Cuiabá não tem contrapartida financeira para fazer frente às suas obrigações, sendo assim acredita que não haveria como imputar ao recorrente a responsabilidade sobre atos dos quais ele não tenha a governabilidade.

Porém consta no processo, fls. 815 e 816-TCE, uma declaração da Secretaria Municipal de Finanças de Cuiabá, de que é enviado a cada unidade uma quota financeira que representa o limite máximo que a unidade dispõe para emitir suas programações de pagamentos, os gestores são orientados a priorizar os pagamentos de despesas que possuem caráter essencial a funcionalidade de cada unidade, e que essa priorização é de caráter discricionário de cada gestor. Ainda declara que o gestor é o ordenador de seu orçamento, conseqüentemente responsável pela execução até a última fase da despesa pública, o pagamento.

Desta forma evidencia-se que não procede a alegação do recorrente.

De acordo com a fundamentação de voto do relator (fl. 808-TCE) o apontamento descrito nos itens 3.2 e 4.2 é “Ausência de registro e pagamento de alíquota de 20% sobre o total das remunerações pagas aos prestadores de serviços.” e, o item 5.1 refere-se à “ausência de retenção da alíquota de 11%, referente ao INSS na contratação de prestadores de serviços – pessoa física, no valor de R\$ 67.255,00, conforme relacionado no anexo I, tabela I”.

Verificou-se que as justificativas apresentadas pelo gestor referindo-se

ao item 3.2, são inerentes ao item 5.1, não sendo apresentadas justificativas para os itens 3.2 e 4.2.

No entanto, com relação aos itens 3.2 e 4.2 “Ausência de registro e pagamento de alíquota de 20% sobre o total das remunerações pagas aos prestadores de serviços”, a equipe técnica que analisou a defesa apresentada pelo recorrente (fls. 840 a 841-TCE) entendeu que a justificativa apresentada apenas teria reforçado a irregularidade apontada, pois o recorrente alega não ter responsabilidade a encargos trabalhistas sobre prestadores de serviços de empresa contratada (terceirização), porém a situação apontada se refere a pessoas físicas contratadas diretamente pela prefeitura, ou seja, não se trata de terceirização por meio de empresa contratada para tal finalidade.

Observa-se que o próprio recorrente citou o parágrafo 1º, art. 71, da Lei Federal nº 8.666/93, que isenta a Administração Pública da responsabilidade por encargos trabalhistas, fiscais e comerciais inadimplidos por **empresa contratada**. O apontamento se refere a trabalhadores pessoas físicas, contratados diretamente pela prefeitura.

Conforme explanado no relatório da equipe técnica (fl. 826-TCE) a Secretaria contratou para prestar serviços, pessoas físicas, devendo então seguir a determinações da Lei nº 8.212/91, art. 22 III e IN RFB 971/09 efetuando a contribuição previdenciária patronal à previdência geral, à alíquota de 20%, conforme art. 72, III.

Quanto ao apontamento relativo ao item 5.1 ausência de retenção da alíquota de 11%, referente ao INSS na contratação de prestadores de serviços – pessoa física, destaca os empenhos 25, 36, 8, 56, 70, 80, 98, 113 alegando se tratar de serviços prestados por profissionais liberais, isentos da retenção por parte da administração, conforme orientação da Receita Federal. Também alega o recorrente, que não houve nenhuma manifestação a respeito desse item no voto do relator e pela ausência de enfrentamento da legalidade apresentada, não poderia ter sido apenado.

Foi verificado que na análise de defesa, este item foi analisado pela equipe técnica de auditoria (fls. 841 a 844-TCE), não sendo acatada as justificativas por entender ser um dever da Secretaria a retenção do INSS, este mesmo entendimento foi emitido pelo relator (fls. 890 e 891-TCE), sendo assim, não procede a alegação do recorrente de que não houve manifestação pelo relator.

Quanto aos empenhos que o gestor alegou tratar-se de profissionais liberais, verifica-se que não foram apresentados nas despesas documentos que comprovassem tal afirmação. A Secretaria de Meio Ambiente (SMADES) deve anexar junto à despesa, a comprovação de que se trata de serviço prestado por profissional liberal e que este faz o recolhimento do INSS, pois caso contrário, seria de responsabilidade do empregador a retenção e o recolhimento do INSS. Observa-se que a responsabilidade de comprovar se há obrigação de efetuar o recolhimento ou não é do ordenador da despesa, no caso, da Secretaria onde deu origem a despesa.

Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades apontadas na Representação apensa – Processo nº 24.676/2010

1. Ausência de controle eficiente do abastecimento dos veículos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento de Cuiabá, e em desacordo com os procedimentos básicos determinados pelo item 3.2.4 do Manual de orientações técnicas sobre o Procedimento de Rotinas na Administração Pública Municipal de Cuiabá, produzido pela ACI – Auditoria e Controle Interno do Município, tais como: ausência de controle do consumo e custos mensais por veículo, abastecimento de veículos não pertencentes à SMADES. Fica o gestor sujeito ao ressarcimento ao erário do valor de **R\$ 28.493,29**, equivalente a **863,43 UPFs/MT**. (E-24 - Irregularidades graves, conforme Resolução 08/2008 TCEMT).

Justificativa

O recorrente acredita que o Tribunal de Contas inverteu a responsabilização do gestor, pois imputou a ele a produção de uma prova que deveria ter sido feita pelo Tribunal. Informa que foi comprovada a utilização dos combustíveis em parte e ao que não havia controle a equipe de auditoria entendeu que deveria haver a restituição, entende que trata-se de falha meramente formal, cabendo apenas a aplicação de multa, pois para o

ressarcimento deveria haver a prova nos autos do desvio desses bens, o que não aconteceu. Acredita que se trata de presunção de prejuízo, sem provas.

Análise da Justificativa

A equipe técnica que analisou a representação interna detectou uma diferença entre o valor informado pela defesa e o faturado pelo fornecedor e pago pela Secretaria. Sendo assim, verifica-se que o gestor não conseguiu comprovar a utilização dos combustíveis.

Quanto ao recorrente acreditar que a produção da prova cabe ao Tribunal de Contas, vale lembrar que a LRF, Lei Complementar 101/2000, dispõe que é responsabilidade do gestor prestar contas. Desta forma foi assim que a equipe técnica agiu, solicitou que fosse apresentado documentos que comprovassem os gastos com combustíveis e a defesa não conseguiu comprovar todos os gastos realizados. Verificada a diferença entre o consumo comprovado e o faturado pelo fornecedor e pago pela secretaria é que se chegou ao valor ora mencionado.

Neste caso não se trata de presunção de prejuízo e sim de gastos não comprovados pelo gestor, deste modo, tal situação gera sim a este a responsabilidade de ressarcir os cofres do município. Ressalta-se que o gestor não comprovou a utilização total dos combustíveis ora pagos pela secretaria e o controle das despesas é de sua inteira responsabilidade.

Mantém-se a decisão do relator.

3. Irregularidades nos processos de compra direta e dispensa de licitação nos diversos processos de aquisição e contratação de serviços tais como: inexistência de número de protocolo, numeração e obediência à ordem cronológica dos fatos, e consequente infração ao caput do art. 38 da Lei nº 8.666/93, inexistência de apresentação de CND de regularidade Previdência Social e FGTS, em infringência ao art. 27 alínea a da Lei 8.036/1990 e artigo 195, § 3º, da Constituição Federal e entendimento do TCE/MT; desobediência ao art. 16 da Lei 8.666/93, o qual estabelece a obrigatoriedade de

publicidade mensal em órgão de divulgação oficial a relação de todas as compras diretas feitas pela Administração; documentos de orçamentos inidôneos na tentativa de se comprovar pesquisa de mercado, fragmentação da despesa, com aquisições frequentes dos mesmos produtos e realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excederam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os incisos I e II do art. 24 da lei 8.666/93 (E-11, E-17 – Irregularidades graves, conforme Resolução 08/2008 TCE-MT).

Justificativa

O recorrente questiona a irregularidade apontada como item 3, que não se refere ao pagamento de juros e multas de tarifas com atraso, o que impossibilita a aplicação da penalidade. Informa que o item 3 diz respeito a irregularidades de natureza formal, que não geraram prejuízo ao erário.

Análise da Justificativa

O recorrente tem razão na sua justificativa. Porém foi verificado que o texto da fundamentação do voto é claro: “Com relação ao **item 3** - pagamento de despesas antieconômicas, referentes a juros e multas das contas de energia elétrica da SMADES, no valor de **R\$ 1.500,87** correspondente a **45,49 UPFs-MT.**”, ou seja, houve apenas um erro de digitação no texto do acórdão, pois trata-se do **Item 2**, conforme esta no Processo nº 24676-0/2010 (fl. 1522-TCE).

Redação do Item 2

2. Pagamento de despesas antieconômicas, referente a juros e multas das contas de energia elétrica da SMDDES, no valor de R\$ 1.500,87 correspondente à 45,49 UPFs/MT, que deve ser ressarcido aos cofres do município; **(E-24 – Irregularidade grave, conforme Resolução 08/2008 TCE-MT).**

Do exposto sugere-se que se faça a correção no Acórdão, a fim de que não restem dúvidas sobre a qual irregularidade a penalidade foi aplicada.

Mantém-se a decisão do relator com a devida correção.

Conclusão

Após análise do recurso interposto pelo Sr. Archimedes Pereira Lima Neto, gestor Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, exercício 2010, sugere-se que o Acórdão nº 3.708/2011, de 27/09/2011 seja mantido.

Porém que a Secretaria do Tribunal Pleno faça correção na redação do Acórdão citado, substituindo a informação da penalidade imputada como sendo ao Item 3 para Item 2, referente a representação interna.

É a análise do Recurso Ordinário em face ao Acórdão nº 3.708/2011.

Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Antonio Joaquim - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 09 de julho de 2012.

Juliana Leal da Silva
Auditor Público Externo