

PROCESSO : 46035/2010
PROCEDÊNCIA : PREFEITURA MUNICIPAL DE JANGADA
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO

RAZÕES DO VOTO

Egrégio plenário:

Realizado o juízo de admissibilidade do recurso pelo Conselheiro Presidente deste Tribunal, na forma prevista no § 1º, do art. 277, da Resolução 14/2007, **passo à análise do mérito recursal.**

É necessário destacar que, como o teor do Acórdão não enfatizou quais irregularidades foram preponderantes para as contas serem julgadas irregulares, todas elas serão averiguadas como ensejadoras dessa situação desfavorável.

Feita essa observação, saliento que o recorrente, nas suas razões recursais, inicia apresentando uma série de circunstâncias para atenuar as impropriedades que lhes foram atribuídas, no sentido de que foi o seu primeiro ano de mandato, e o município que assumiu, além de poucos recursos, estava com uma infinidade de problemas a serem urgentemente resolvidos. Nessa linha, prossegue citando julgados deste Tribunal e de trechos doutrinários que ponderaram situações semelhantes e contesta as impropriedades que remanesceram no voto do relator, para, ao final, requerer a regularidade das contas e cancelamento das multas e glosas.

Na primeira irregularidade rebatida, (**item 1**) que diz respeito à nomeação de pessoal com parentesco de 1º grau em cargo de chefia, contrariando a Súmula Vinculante 13 do STF, discordo do recorrente quando alega que esse item foi sanado pelo relator na análise das contas, pois, em seu voto, o Conselheiro das contas deixa bem claro que não restaram dúvidas da ocorrência da prática de nepotismo.

Sendo assim, e por concordar com o relator, confirmo a ocorrência da impropriedade; porém, entendo que como a situação realmente não mais persiste, pois a servidora foi exonerada, tal irregularidade deve ser flexibilizada e não ensejar a negativa das contas. Dessa feita, apenas reforço a importância do gestor cumprir a determinação exarada no item 1 do Acórdão combatido.

No que tange aos itens **2, 3, 25 e 29** (2- contratação temporária de servidores sem motivação e demonstração das situações de excepcional interesse público; 3- ausência de teste seletivo previamente às contratações temporárias, em desacordo com o Acórdão TCE/MT 1784/2006; 25- despesa com folha de pagamento de funcionários do programa PETI no valor total de R\$ 15.387,85, sem a formalização de contrato de trabalho temporário e 29- contratação de serviços contábeis e advocatícios mediante licitação, contrariando o artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal), já me adianto frisando que as explanações feitas pelo recorrente não foram capazes de excluir esses atos ilegais. Ora, para contratar pessoal na administração pública o gestor deve seguir na íntegra os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regulam o tema, lembrando que a regra geral é o concurso público. Por esse motivo, a determinação delineada no item 2 do Acórdão combatido deve ser mantida.

Em contrapartida, me valendo dos argumentos expendidos pelo recorrente, quais sejam: as contratações repudiadas na sua maioria aconteceram no início da sua gestão, período em que foi constatado quadro insuficiente para desempenho de atividades que não poderiam ser paralisadas, na minha concepção as irregularidades acima discriminadas não devem ser vislumbradas com rigor a ponto das contas serem julgadas irregulares.

Quanto às impropriedades atinentes à licitação, tenho a dizer que:

Com referência ao item 5 (despesas sem licitação no valor total de R\$ 322.382,67 (**valor retificado para R\$ 129.512,72**), contrariando os artigos 2 e 24, inciso II, da Lei 8.666/93), apesar da irregularidade permanecer, não podemos menosprezar, com base no contexto geral das contas, que o município via de regra primou pela realização de procedimentos licitatórios no exercício de 2009, e que essas aquisições irregulares ocorreram em atendimento ao interesse público, não estando revestidas de má-fé ou desvio de finalidade.

Já no tocante ao item 6 (Fragmentação de despesas com a aquisição de veículos no valor de R\$ 113.340,00 de forma a evitar modalidade de licitação mais complexa, em desacordo com o artigo 23, § 5º, da Lei 8.666/93), ao contrário da área técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que essa irregularidade deve ser excluída. Vejam:

O recorrente comprova que as três licitações realizadas mediante a modalidade licitatória convite não se tratam exatamente do

mesmo produto, visto que um deles é proveniente de aquisição de veículo usado, permanecendo os demais para veículos novos.

Desse modo, realizando a exclusão do veículo usado, depreende-se que apesar de ainda restar a soma de R\$ 85.340,00 (oitenta e cinco mil, trezentos e quarenta reais) para aquisição dos veículos novos, valor esse que ultrapassa um pouco o da modalidade convite, verifiquei que no presente caso os mencionados automóveis foram adquiridos em momentos distintos, não ficando caracterizada a intenção do gestor em burlar o procedimento licitatório.

Na verdade, o que está evidente é a falta de planejamento adequado dessas despesas durante o exercício, de acordo com as necessidades, o que deve ser urgentemente corrigido pelo gestor .

Posto isso , excluo essa impropriedade, até porque na sua redação consta que o recorrente praticou esse ato com o intuito de evitar a modalidade de licitação mais complexa; no entanto, mantenho a determinação feita no item 3 do Acórdão combatido.

Em relação aos **itens 21 e 23** (-envio de convite a empresa cuja atividade não é compatível com o objeto do Convite 6/2009, contrariando o artigo 22, § 3º, da Lei 8.666/93 e, -ausência de documento da fase de habilitação do Convite 7/2009, contrariando os artigos 3º (princípio da vinculação ao edital), 28 e 29, da Lei 8.666/93), é fato incontroverso que essas falhas ocorreram, uma vez que o próprio recorrente admite isso.

Sucedede que coaduno com o recorrente quando frisa que essas impropriedades são formais e não devem ser utilizadas como fundamento para as contas serem julgadas irregulares.

Com efeito, apenas reforço ao gestor que cumpra as determinações contidas no voto do relator, visto que a reincidência dessas falhas será inadmissível.

De igual modo, a despeito do item **22**- ausência de três propostas válidas no Convite 6/2009, em desacordo com o artigo 22, § 3º, da Lei 8.666/93, embora haja divergências de posicionamentos acerca desse assunto, há de se relevar que efetivamente a Lei 8.666/93 não exige que as três propostas apresentadas no convite sejam válidas, motivo a meu ver suficiente para concluir que essa irregularidade não deve servir de parâmetro para o julgamento irregular das contas.

No que pertine ao item **24**- indícios de direcionamento no

Convite 3/2009, contrariando o princípio da igualdade e moralidade previstos no artigo 3º, da Lei 8.666/93) aparentemente essa foi a irregularidade mais séria atinente à licitação; contudo, baseando-se nos pontos positivos, é preciso reconhecer que nesse procedimento licitatório houve a participação de quatro empresas que apresentaram propostas válidas, não houve nenhuma irregularidade apontada no parecer jurídico emitido, o qual supostamente foi formulado por um dos sócios da empresa vencedora do certame e nem interposição de recurso questionando o procedimento.

Como se nota, se há indícios de ilegalidade, temos que admitir que, com base nas razões articuladas no parágrafo anterior, também há indícios de legalidade. Diante dessa situação, acato as justificativas apresentadas pelo recorrente quando aduz que, para condená-lo a ponto de considerar irregulares as contas em análise, teríamos que ter a certeza dos atos tidos como ilegais, o que definitivamente não é possível constatar nos autos.

Ainda na seara dessa irregularidade e, me pautando na narrativa do relator das contas que de forma consistente aponta indícios de ilegalidade no procedimento licitatório, defendo que a determinação descrita no item 19 do Acórdão seja mantida, no entanto, com a seguinte redação: não realize a partir desta decisão nenhum aditivo ao contrato 3/2009 firmado com a empresa ATAME – Assessoria, Consultoria e Planejamento LTDA e, se for necessário, realize um novo procedimento para implementar contratação dessa natureza, de acordo com as regras cominadas pela Lei 8.666/93.

Finalizando as irregularidades que abrangem licitações, visualiza-se que, não obstante a permanência da maioria delas, não há nada nos autos que comprove má-fé do gestor, desvio de recursos públicos, preços superfaturados e dano ao erário.

Para tanto, a medida mais sensata é não se valer dessas impropriedades para condenar o gestor com a pena máxima e manter as determinações afetas a esse tema, com os ajustes já descritos, mormente porque não restam dúvidas de que o agente político possui o dever de cumprir com rigor a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações).

Especificamente sobre os itens **11 e 12** (**11-** despesas impróprias à finalidade da Administração Pública no valor total de R\$ 4.772,16 - 149,18 UPFs/MT), em desacordo com o artigo 4º da Lei 4.320/64 e artigo 75, inciso I, da Lei 4.320/64 **e 12-** pagamento de horas extras para comissionados no valor total de R\$1.891,97, caracterizando despesa ilegítima e contrariando o artigo 75 da Lei 4.320/64), os quais geraram determinações de restituições, verifiquei que:

A respeito do item 11, assim como a área técnica e o Ministério Público de Contas, defendo que a condenação atinente às despesas com alimentação, no valor de R\$ 927,50 (novecentos e vinte e sete reais e cinquenta centavos) deve ser excluída, visto que foi destinada aos servidores em deslocamento para comunidades rurais que fazem parte do Programa Saúde da Família-PSF.

Da mesma forma, concordo com a exclusão da condenação imputada ao recorrente no valor total de R\$ 1.730,00 (hum mil, setecentos e trinta reais) referentes aos materiais gráficos que abrangem requisições de combustíveis e de produtos para atender a Secretaria de Saúde.

Ora, a condenação foi feita apenas porque os auditores entenderam que tais requisições poderiam ser fornecidas pela Secretaria de Administração. Como se vê, não foi relatado nenhum desvio de recursos. Dessa feita, vou me restringir a recomendar ao recorrente que, com base no princípio da economicidade, busque verificar se realmente esses gastos são necessários.

Prosseguindo neste tópico, vou além, pois tenho que as despesas com hospedagem para médicos contratados e para a Secretaria de Administração atendem à finalidade pública e não há nada que indique algum benefício ilícito. Assim sendo, não me parece prudente condenar o gestor, mas, sim, adverti-lo acerca da necessidade de realizar gastos dessa natureza da forma mais transparente possível, mostrando todos os documentos que respaldam essa conduta, sobretudo para atestar que tais despesas possuem incontestavelmente respaldo legal.

A par dessas circunstâncias, concordo parcialmente com o Ministério Público de Contas e diminuo a condenação anteriormente imposta no montante de 149,18 UPFs/MT para 35,87 UPFs/MT, sendo conveniente explicar que esse valor remanescente que se manteve se deve às despesas com faturas de energia elétrica pagas a beneficiários não identificados (14,12 UPFs/MT) e aos juros e multas gerados sobre faturas de energia elétrica e por devolução de cheques por insuficiência de fundos (21,75 UPFs/MT).

No que concerne ao item 12, diferentemente do Ministério Público de Contas, defendo que a condenação de restituição de 59, 14 UPFs/MT atribuída ao recorrente deve, sim, ser excluída, na medida em que além do recorrente explicitar que não autorizou o pagamento das horas extras, sendo que tal fato ocorreu por conduta ilegal do próprio servidor

comissionado, que, por ser o responsável pela elaboração da folha de pagamento, beneficiou-se ao inserir em sua remuneração horas extras sem autorização do gestor, não permaneceu inerte, visto que exonerou o responsável pelo ato ilegal e instaurou processo administrativo contra ele, conforme se observa mediante a Portaria 18/2010 constante à fl. 1.469-TC. Quanto ao fato de ainda não ter sido apurada a responsabilidade que será imputada ao ex-servidor, determino ao gestor que conclua o procedimento já instaurado no prazo de 30 (trinta) dias e encaminhe a este Tribunal documentos informando o seu resultado.

Passando para as impropriedades dos itens 7 e 15 (**7-** ausência de comprovação da regularidade junto ao FGTS da empresa Marciney Gregório de Almeida, à época da formalização do Contrato 16/2009, contrariando o artigo 195, § 3º, da Constituição Federal e artigo 27, da Lei 8.036/90 e, **15-** diferença de R\$ 53.177,27 (valor retificado para R\$ 64.594,44) a menor na contabilização da contribuição previdenciária ao regime geral (INSS) em relação ao valor pago, em desacordo com os artigos 75 e 89, da Lei 4.320/64), realço que o gestor apresentou cópia do Certificado de Regularidade do FGTS da empresa Marciney LTDA, bem como demonstrou de forma cabal que a diferença a menor encontrada na contabilização das contribuições previdenciárias ao RGPS efetivamente não existiu, uma vez que todos os recolhimentos foram efetuados (fls. 723/743-TC). Com isso, assim como o Ministério Público de Contas, saliento que as duas impropriedades encontram-se sanadas e por consequência devem ser excluídas.

Na irregularidade **13**, que versa sobre emissões de cheques sem cobertura financeira, no valor total de R\$ 6.622,00, o gestor elenca minuciosamente os motivos de cada cheque devolvido, sendo que, após análise dos auditores, a situação ficou da seguinte maneira:

Com relação aos cheques 850209, 850138, 850003, as justificativas foram acatadas, sendo que por esse motivo do valor citado sem cobertura financeira deve ser reduzido o montante de R\$ 6.001,16.

Já os cheques 140515 e 212845, que correspondem ao total de R\$ 620,84, permaneceram sem saneamento, o que demonstra a fragilidade e ineficácia do gestor no controle dos saldos bancários. Todavia, devido à significativa redução dos valores, a permanência desta impropriedade como ensejadora da irregularidade das contas seria incoerente. Nesse contexto, registro que as tarifas de multas por devolução de cheques já foram inseridas na condenação do item 11 deste voto.

A impropriedade do item 26 - desvio de finalidade na

aplicação dos recursos do FUNDEB, no valor de R\$ 12.817,05 -, se deve ao fato do recorrente ter gasto com gêneros alimentícios para uso na Secretaria de Educação e nas creches.

Embora concorde com o posicionamento do Ministério Público de Contas no sentido de que essas despesas, de acordo com o que dispõe o art. 71 da Lei 9.394/96, não se enquadram na manutenção e desenvolvimento do ensino básico ou valorização do magistério, valorar essa impropriedade como gravíssima é totalmente desarrazoável, uma vez que está evidente a ausência de má-fé do gestor, sem falar que os gastos ao menos atenderam ao interesse público. Destarte, julgo pertinente apenas manter a determinação contida no item 15 do Acórdão recorrido.

Em relação às outras irregularidades remanescentes, **(8** não observância ao prazo de publicação do extrato dos contratos 1 e 3/2009, contrariando o parágrafo único, do artigo 61, da Lei 8.666/93); **9-** despesas realizadas sem emissão de empenhos prévios no valor total de R\$ 35.760,30, em desacordo com o artigo 60 da Lei 4.320/64; **17-** controle interno deficitário, contrariando o artigo 74 da Constituição Federal; **18-** ausência de informações sobre os contratos e aditivos no sistema APLIC, em desacordo com o artigo 1º, da Resolução Normativa 16/2008 do TCE/MT e artigo 36, da Lei Orgânica do TCE/MT; **19-** envio intempestivo ao TCE/MT da LDO e informes do APLIC (carga inicial e meses de janeiro a abril/2009), contrariando o que estabelecem os artigos 70, da Constituição Federal e 175, da Resolução 14/07 TCE/MT; **20-** envio em atraso dos balancetes financeiros à Câmara Municipal de Jangada, em desacordo com o artigo 208, parágrafo único, da Constituição Estadual; **27-** não-adoção de providências efetivas de cobrança dos créditos da fazenda pública, em desacordo com o artigo 11, da LRF e, **28-** destinação de recursos para cobrir despesas de auxílio-funeral, no valor de R\$ 15.185,00, sem a existência de critérios objetivos, previstos em lei, para o pagamento do benefício, contrariando o artigo 15, da Lei 8.742/93) registro que o próprio recorrente de uma maneira geral não discorda que elas ocorreram. Na verdade, ele busca demonstrar a este Plenário que elas não devem servir de parâmetro para as contas serem julgadas irregulares e para isso traz várias circunstâncias que efetivamente atenuam os atos ilícitos praticados.

Vinculando-me ao contexto geral das contas e ao posicionamento deste Tribunal que em casos similares acertadamente relevaram essas falhas, não há como discordar do recorrente, motivo pelo qual apenas o alerta acerca da indispensabilidade de cumprir todas as determinações detalhadas no Acórdão combatido, o qual abrange fielmente as irregularidades que permaneceram.

Pelo exposto, não subsistem dúvidas de que, além de algumas sanções que serão mantidas, a medida mais sensata é julgar regulares com recomendações e determinações legais as referidas contas e orientar de forma persuasiva o jurisdicionado a criar mecanismos hábeis para implementar com total eficiência o controle interno do ente municipal, a fim de não cometer novamente as impropriedades apontadas por este Tribunal.

Adentrando na multa aplicada de 100 UPFs/MT, estou de acordo com o posicionamento do Ministério Público de Contas quando assevera ser impossível reduzi-las a fim de adequá-las aos critérios da Resolução Normativa 17/2010, pois já é ponto pacífico nesta Casa que a mencionada normatização não possui efeitos retroativos. Como se não bastasse, entendo que nem seria plausível reduzir essa multa, com base no princípio da razoabilidade, visto que a meu ver o seu valor está compatível com todas as irregularidades que permaneceram.

Entretanto, no que diz respeito à multa de 50 UPFs/MT, aplicada em razão do dano causado ao erário, ao contrário do Procurador de Contas, entendo que neste momento não é conveniente aplicar a referida sanção pecuniária, tendo em vista que o recorrente, por causa da sua culpa, já está sendo penalizado com a condenação de restituição.

Diante de todas as razões articuladas, acolho parcialmente o Parecer Ministerial e **VOTO** pelo provimento parcial do Recurso Ordinário, para:

com fundamento nos Artigos 21, § 1º da Lei Orgânica do TCE/MT (LC 269/2007) e 193, §2º do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução 14/2007), julgar **Regulares com Recomendações e Determinações Legais** as Contas Anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Jangada, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Valdecir Kemer;

– considerar sanadas as impropriedades 6, 7 e 15 apontadas no relatório técnico; excluir a restituição imposta no montante de 59,14 UPFs/MT, referentes a pagamento indevido de horas extras a servidores comissionados e a multa aplicada de 50 UPFs/MT, em razão do dano causado ao erário;

– reduzir a condenação de restituição imposta no valor de 149,18 UPFs/MT para 35,87 UPFs/MT, sendo conveniente explicar que esse valor remanescente que se manteve se deve às despesas com faturas

de energia elétrica pagas a beneficiários não identificados (14,12 UPFs/MT) e aos juros e multas gerados sobre faturas de energia elétrica e por devolução de cheques por insuficiência de fundos (21,75 UPFs/MT);

– acrescer a determinação ao atual gestor para encaminhar a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, o processo administrativo que já foi instaurado, para averiguar a conduta ilegal do servidor comissionado que inseriu em sua remuneração horas extras sem a sua autorização, devidamente concluído, com os responsáveis identificados e os comprovantes de restituição do dano apurado aos cofres públicos municipais e alterar a redação do item 19 do Acórdão para impor ao atual gestor que não realize a partir desta decisão nenhum aditivo ao contrato 3/2009 firmado com a empresa ATAME – Assessoria, Consultoria e Planejamento LTDA e, se for necessário, realize um novo procedimento para implementar contratação dessa natureza, de acordo com as regras cominadas pela Lei 8.666/93.

Destaco que os demais termos do Acórdão 3.230/2010 devem se manter inalterados.

É como voto.

Gabinete da Vice-Presidência, em 9 de maio de 2011.

Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator