

Processo nº	7186-2/2011
Interessado	Câmara Municipal de Rosário Oeste
Descrição	Recurso Ordinário
Relator	Conselheiro Waldir Júlio Teis

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, verifico que o recurso cumpriu todos os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar nº 269/2007 e na Resolução nº 14/2007, uma vez que sua interposição ocorreu dentro do prazo estipulado e o recorrente é pessoa legítima para recorrer, conforme deliberação do Excelentíssimo senhor Presidente deste Tribunal, na decisão de fls. 1.269/1.271-TCE.

Assim, passo à análise das irregularidades que foram objeto deste recurso:

1. Restituição aos cofres públicos municipais do valor de 98,73 UPFs.

1.1 Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;

a) - (...)

b) pagamento de locação de veículo para pessoa física, não constituída para a atividade pertinente ao ramo do objeto, no total de R\$ 14.400,00, equivalente a 436,36 UPFs/MT;

c) despesa referente a 4 pneus, no total de R\$ 1.210,00, equivalente a 36,67 UPFs/MT, conforme NF 169, de 1/7/2010, da empresa Sandra Soares de Souza Me – Rui Pneus (fls. 176-TCE); despesa com o carro locado – Fiat Palio ELX 1.4 Flex, Placa NJA-0549.

d) despesa referente a compressor de ar condicionado, filtro de ar condicionado e filtro pólen, no total de R\$ 1.430,00, equivalente a 43,33 UPFs, conforme NF 044, de 10/9/10, da empresa CVF Dalla Vecchia ME – Oficina do Magrão (fl. 177-TCE); despesa com o carro locado – Fiat Palio ELX 1.4 Flex, Placa NJA 0549.

e) despesa referente à mão de obra de limpeza e carga de gás do sistema de ar condicionado, no total de R\$ 320,00 equivalente a 9,70 UPFs/MT, conforme NF 106 de 10/9/10, da CVF Dalla Vecchia ME – Oficina do Magrão (fls. 178-TCE); despesa com o carro locado – Fiat Palio ELX 1.4 Flex, Placa NJA 0549.

f) despesa referente à regulagem de ponteiro de velocímetro, substituição de boia de tanque e substituição de par de palhetas, no total de R\$ 298,00, equivalente

a 9,03UPFs, conforme NF 3059822, de 9/11/10, da empresa Casa das Chaves Maringá Ltda (fls. 179-TCE); despesa com o carro locado – Fiat Palio ELX 1.4 Flex, Placa NJA 0549.

Conforme alegações do recorrente, a determinação de ressarcimento contida nos autos está relacionada aos valores advindos da locação do veículo, feita no exercício financeiro de destaque, o que tem embasamento à luz do entendimento deste Tribunal de Contas, esposado no julgado envolvendo denúncia ofertada contra a Câmara Municipal de Confresa, que também firmou contrato com pessoa física, mas do qual não houve nenhum questionamento.

O objeto da denúncia, envolvendo a Câmara Municipal de Confresa, noticiava que o presidente, juntamente com seu tesoureiro, comprou um veículo para uso da instituição, e simulou um contrato de locação no mesmo valor do carro, de forma que as prestações do bem seriam pagas pela Câmara, por meio do empenho do valor locado; e ao final, quando quitado o veículo, esse bem seria transferido para o presidente da Câmara Municipal.

Conforme entendimento anotado pelo Procurador de Justiça judicante neste Egrégio Tribunal na época, não há nenhuma irregularidade nos contratos administrativos de locação firmados com pessoa física quando a cidade não possui locadora de veículos, tal como ocorreu nas Câmaras de Vereadores dos Municípios de Jangada e Acorizal, no mesmo exercício financeiro, todavia, nos relatórios de auditoria daqueles municípios não houve nenhum apontamento na relação jurídica estabelecida.

Segundo o recorrente, as despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, neste caso estão sendo consideradas ilegítimas pelo fato de a Câmara Municipal de Rosário Oeste ter pago consertos e peças de veículo locado, em decorrência de cláusula contida no Contrato nº 6/2010, firmado com o locador do veículo.

Entretanto, no referido contrato existia cláusula que autorizava os pagamentos das despesas apontadas como irregulares pelo TCE-MT, sendo, portanto, estes os fundamentos legais de tais despesas, conforme exigência do § 2º, I, do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, que trata da origem das despesas.

Assim, para o recorrente, as despesas efetuadas foram realizadas devido ao fato de serem essenciais para a manutenção do veículo locado, posto que cabia à Câmara Municipal de Rosário Oeste o dever de manter o veículo em perfeito estado de uso, bem como abastecê-lo. Portanto, as despesas, eram devidamente previstas em instrumento legal, referem-se a gastos essenciais (manutenção do veículo) e não houve excesso de gastos.

Para a equipe de auditoria que analisou este recurso, as justificativas do recorrente não têm fundamento, pois não houve qualquer previsão contratual de quem seria o responsável pelas despesas para a manutenção do carro no período da locação. Havia apenas a previsão quanto à responsabilidade do licitante vencedor da locação de fornecer um veículo que oferecesse garantias asseguradas na legislação específica – conforme a Cláusula Quarta, do Contrato nº 6/2010.

Na análise feita pela equipe técnica da defesa apresentada, ainda por ocasião do julgamento das contas anuais, às fls. 1.132/1.134-TCE, os técnicos constataram que o veículo locado pela Câmara Municipal era o mais velho, e a diferença entre o valor do aluguel do Fiat Uno com o próximo participante era de R\$ 50,00 (R\$ 450,00 no total do contrato) e este tratava-se de um veículo novo.

As despesas realizadas pela Câmara Municipal foram em decorrência da idade do veículo, como troca dos 4 pneus, após 3 meses da vigência do contrato. E o total de despesas realizadas com o veículo foi no valor de R\$ 3.258,00, muito acima do que seria pago ao locador do veículo nas condições determinadas na referida cláusula contratual.

Assim, o recorrente teria feito uma opção ao descumprir o que estava determinado pela referida cláusula do Contrato nº 6/2010. Além do mais, houve uma gestão antieconômica dos recursos públicos, sendo as despesas irregulares e lesivas ao patrimônio público. Portanto, a equipe de auditoria entende ter sido correta a aplicação da penalidade de ressarcimento de 98,73 UPFs.

O Ministério Público de Contas manifestou idêntico entendimento quanto ao apontamento em análise, ao mencionar que não se pode confundir a manutenção normal de um veículo - como o abastecimento e a troca de óleo - com os reparos feitos neste caso, ainda mais em um veículo já desgastado desde o início do contrato.

Compartilho desse mesmo entendimento, pois caberia ao recorrente comprovar que havia previsão contratual na despesa realizada, ou algum motivo relevante que a justificasse, o que em nenhum momento aconteceu, seja antes do julgamento dessas contas, seja no momento da propositura deste recurso.

Pelo que se observa dos autos, realmente a despesa com a manutenção do referido veículo foi injustificada e antieconômica, pois não se mostra razoável locar um veículo desgastado, pagar por isso, e ainda arcar com a sua manutenção. Isso agride o senso de lógica e tira qualquer possibilidade de se sustentar os eventuais benefícios de se fazer uma opção dessas, ao invés de se manter frota própria, na qual tais despesas seriam naturais.

Portanto, deve ser mantido íntegro o acórdão quanto a este ponto, especificamente com relação aos ressarcimentos.

Entretanto, com relação às multas aplicadas nestes itens, que foram cumuladas em conjunto com os ressarcimentos determinados, tenho posição divergente à adotada no acórdão recorrido. Nos julgamentos em que atuo como relator, tenho desconsiderado a aplicação conjunta dessas penalidades (salvo em casos excepcionais, o que não se aplica nesta situação), mesmo sabendo que há previsão regimental que possibilita isso, por entender que o ressarcimento é sanção bastante para recompor o erário e sancionar o gestor.

Por isso, afasto as multas aplicadas nestes itens.

2. Multa de 175,87 UPFs.

2.1 Concessão irregular de diárias contrárias à norma regulamentadora (artigo 37, da CF e legislação específica);

- o Vereador Presidente Sr. Paulo Augusto Cosme de Souza, recebeu o valor total de R\$ 23.800,00, que corresponde a 56,67% do valor recebido de subsídio anual; houve meses em que recebeu diárias superior ao seu subsídio.

2.2 Prestação de contas irregular de diárias (art. 37, da CF e legislação específica);

- não foram feitos relatórios de viagem para a comprovação do motivo da viagem em todas as concessões de diárias; o valor total a ser devolvido aos cofres públicos é R\$ 61.320,00, equivalente a 1.884,95 UPFs-MT.

2.3 Não realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, inc. XXI, da CF; e arts. 2º, *caput*, e 89, da Lei nº 8.666/93);

- a) foi empenhado, liquidado e pago a favor do credor V Furtado & Furtado Ltda., entre os dias 27/4/2010 e 2/7/2010, o valor total de R\$ 7.997,20; foi empenhado, liquidado e pago a favor do credor Posto Petrofurt, entre os dias 28/9/2010 e 14/12/2010, o valor total de R\$ 5.528,57, ambos os credores, para fornecimento de combustível; a licitação ocorreu somente para o credor Posto Petrofurt, razão social V Furtado & Furtado Ltda., portanto, não houve planejamento dos gastos, para a realização da licitação.

- b) foi empenhado, liquidado e pago a favor do credor Joselito da Guia Lima, entre os dias 01/01/2010 e 05/04/2010, o valor total de R\$ 7.997,00, referente à prestação de serviços de transporte de táxi, despesa essa derivada de aditivo a contrato de exercício anterior, licitado em modalidade inferior ao total do contrato e prováveis aditivos.

- c) foi empenhado, liquidado e pago a favor do credor Carlos Raimundo Esteves o valor total de R\$ 25.300,00, sem a realização de procedimento licitatório.

- d) foi empenhado, liquidado e pago a favor da credora Cristina S. Dantas o

valor total de R\$ 25.200,00, sem a realização de procedimento licitatório.

2.4 Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; e legislação vigente);

- a) não consta nos processos licitatórios Convite 002/2010 e Pregão Presencial 002/2010, informação do valor do saldo orçamentário existente (art. 38, da Lei nº 8.666/1993).

- b) ausência de numeração no processo de Pregão Presencial nº 2/2010 (art. 38, da Lei nº 8.666/1993).

- d) no Convite nº 2/2010, foram convidadas 3 (três) pessoas físicas, sem constituição de empresas e sem autorização para exercer atividade mercantil; ao escolher contratar mesmo mediante processo licitatório, com pessoa física, o órgão também está restringindo a competitividade, pois para essas pessoas, não há a exigência de documentação de regularidade fiscal, como é feita para pessoa jurídica; neste caso, houve infringência ao art. 22, § 3º, da Lei nº 8.666/93, § 3º.

2.5 Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada com fulcro no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993;

- os 3 (três) aditivos realizados no exercício, não caracterizam despesa de natureza continuada - considera-se obrigatória de caráter continuado a *despesa corrente* derivada de ato normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução, por um *período superior a dois exercícios*, portanto não poderiam ser aditivados, restando ao gestor, a realização de procedimento licitatório no exercício em exame, o qual não foi realizado.

- Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209, da Constituição Estadual; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187, da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007; da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2008, alterada pelas Resoluções Normativas TCE-MT nº 12/2009 e nº 13/2010);

Assim como fez a equipe de auditoria, em razão de que a multa determinada pelo acórdão recorrido versava sobre várias irregularidades, cada um dos itens será tratado em separado, com a devida conclusão em cada caso, mediante a decisão pela manutenção ou não da irregularidade, nos apontamentos respectivos.

Quanto à irregularidade 2.1:

O recorrente alegou que foi multado em 20 UPFs em decorrência desta irregularidade, entretanto, ao proferir seu voto, o auditor substituto de conselheiro asseverou:

“Coaduno com a equipe técnica, pois há evidente descontrole e abuso. Todavia, verifico que constam nos autos documentos assinados por autoridades estaduais

testemunhando a realização de ações em Cuiabá relativas ao temas de interesse do município.

Dessa forma, deixo de propor a restituição integral do valor das diárias, mas proponho multa no valor de 20 UPFs, bem como determinação para correção dos procedimentos.”

De acordo com o recorrente, denota-se que existem nos autos provas comprobatórias de que as diárias não poderiam e não deveriam ser ressarcidas em razão de que houveram efetivamente ações em prol do Município de Rosário Oeste. Se não houve a determinação de ressarcimento é porque não houve irregularidade, mesmo porque o interesse público foi atingido, fato que tornou ilegítima a multa imposta por evidente contradição, pois a norma de regência não prevê limite para concessão de diárias.

Segundo ainda o recorrente, existiram provas robustas e irrefutáveis dando conta da existência do interesse público na concessão das diárias, e a multa imposta mostrou-se completamente descabida e injusta.

De acordo com a equipe de auditoria, no voto proferido pelo senhor Auditor Substituto, ficou evidente que a aplicação da multa ocorreu devido à inexistência de normatização sobre o controle na concessão de diárias. Isto é, não existia à época uma regulação nas normativas do Município que especificassem a quantidade limite de diárias a serem concedidas no mês, os dias da semana em que o servidor poderia se ausentar do Município, dentre outras informações necessárias para garantir a transparência dessas despesas.

Transcreveu-se o voto:

“Conforme o relatório feito pela Secex, o questionamento é em relação ao fato de que nos meses de fevereiro e maio o valor pago de diárias foi equivalente a 50% do subsídio e nos meses de abril, junho, setembro e outubro ultrapassou 50%; verificando-se que houve concessão de diárias em finais de semana, em reuniões com duração de 2 (dois) até 6 (seis) dias, sendo que a semana tem apenas 5 (cinco) dias úteis, e o município de Rosário Oeste encontra-se a apenas 100 Km de distância da Capital. Ressaltou-se que nos meses de agosto, setembro e outubro o gestor ausentou-se do município por 15 (quinze), 12 (doze) e 13 (treze) dias respectivamente, ou seja, praticamente a metade do mês.

Coaduno com a equipe técnica, pois há evidente descontrole e abuso. Todavia, verifico que constam nos autos documentos subscritos por autoridades estaduais testemunhando a realização de ações em Cuiabá relativas a temas de interesse do município. Dessa forma, deixo de propor a restituição integral do valor das diárias, mas proponho multa no valor de 20 UPFs/MT, bem como determinação para correção dos procedimentos.”

Portanto, a equipe de auditoria concordou com a aplicação da multa determinada pelo Auditor Substituto de Conselheiro, por haver entendido, ter sido a imposição acarretada pela inexistência de normatização do controle na concessão das despesas com diárias.

Em princípio, a equipe de auditoria tem razão, em decorrência de que realmente o fato de não haverem normas, rotinas e procedimentos para a concessão de diárias, que acabaram por ser concedidas de maneira irregular, foi motivo suficiente para ensejar a aplicação de multa ao administrador.

Entretanto, se for analisada a aplicação da penalidade no caso em concreto, verifica-se que realmente o relator originário deixou de determinar o ressarcimento integral dos valores, por ter vislumbrado justificativa para alguns desses deslocamentos.

Desse modo, se as diárias tinham um justificativa parcial, isso não afastou completamente a irregularidade, porém a penalidade de multa deveria ter sido aplicada de maneira proporcional.

Dessa maneira, o julgado foi emitido na vigência da Resolução Normativa nº 17/2010, que prevê a aplicabilidade do patamar de 11 a 20 UPFs na constatação dessa espécie de irregularidade, para o exercício de 2010, conforme expressamente prevê o art. 9º, da referida norma.

Assim, a referida sanção deve ser adequada aos parâmetros nela constantes, que prevê a sanção, no seu patamar mínimo, de 11 UPFs em caso de ocorrência de irregularidade grave, o qual entendo ser o adequado para fixação nesta situação, haja vista que a irregularidade foi parcialmente justificada.

Irregularidade 2.2:

Na mesma toada da irregularidade anterior, alegou o recorrente que foi multado em mais 20 UPFs em razão das irregularidades na prestação de contas de diárias, no entanto, o próprio voto condutor do acórdão recorrido asseverou: *“Entendo que embora os documentos não tenham sido apresentados por ocasião da presença da equipe no órgão, eles o foram posteriormente, a exemplo do que ocorreu nos autos do Processo nº 5466-6/2011. Dessa forma, deixo de propor a restituição integral do valor das diárias, mas proponho multa no valor de 20 UPFs, bem como determinação para correção dos procedimentos.”*

Conforme o recorrente, se os documentos relativos à prestação de contas de

diárias foram devidamente juntados aos autos e por esta razão não foi determinada a restituição dos valores das diárias, não há como aplicar multa ao recorrente, pois não existe amparo legal para sustentar sua ocorrência, pois as diárias foram concedidas em conformidade com o ato administrativo de regência.

No âmbito do Município de Rosário Oeste o pagamento de tal verba está expressamente previsto nos artigos 80, inciso II, 85 e 86 da Lei Municipal 533 de 05 de agosto de 1993 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Rosário Oeste, e dá outras providências). A Portaria nº 8, de 29/1/2009, é o ato administrativo legal e normatizador das diárias no âmbito do Poder Legislativo do Município de Rosário Oeste, sendo a norma de regência a ser observada nas concessões das diárias pela Mesa Diretora.

A autorização de diárias foi realizada com prévia disponibilidade orçamentária e financeira, conforme determina o Acórdão nº 1.393/2005. Nos processos de diárias foram devidamente observadas as exigências impostas pela norma do Município. Contudo, o entendimento das auditoras subscritoras do relatório técnico extrapola os limites do ato administrativo normatizador da concessão das diárias, violando o princípio da legalidade.

No Processo nº 4.896-8/2008 – Balanço Geral de 2007, do Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiros, o ilustre conselheiro Waldir Júlio Teis converteu em falha formal a concessão de diárias que possuíam as seguintes falhas: inexistência de número de protocolo, inexistência de numeração e de autuação das folhas, inexistência de previsão na LOA 2007, inexistência de cópia das passagens aéreas ou de certificado de realização dos cursos descritos.

Ao contrário do processo 4.896-8/2008, na Câmara de Rosário Oeste, as despesas foram formalizadas normalmente, sendo juntado o requerimento e o relatório de viagem e o empenho está na dotação orçamentária correta. Contudo, não houve conversão do mesmo em irregularidade formal. Portanto, usando com base o julgado citado acima, nasce para o recorrente o direito subjetivo em pleitear o afastamento da multa imposta, posto que os critérios estabelecidos no ato administrativo de regência foram devidamente observados na ação do gestor.

De acordo com a equipe de auditoria, a equipe técnica original relatou que esteve na sede da Câmara Municipal, no período compreendido entre os dias 27/9/2010 a 1/10/2010, e 25/4/2011 a 29/4/2011, e que ao fazer a análise dos documentos de despesas com diárias, constatou não existirem os relatórios de viagem e os documentos comprobatórios do deslocamento.

Ao final do relatório informou que os documentos posteriormente apresentados persistem sem a devida comprovação do deslocamento, em desacordo com o Acórdão nº

1.783/2003 (DOE de 4/12/2003): "Devem compor a prestação de contas: relatório de viagem, bilhetes de passagem, comprovantes de participação em cursos e treinamentos...".

No entanto, alguns destes documentos foram apresentados à equipe técnica no decorrer da tramitação do processo. Contudo, o Auditor Substituto de Conselheiro manifestou-se que, embora os documentos não tenham sido apresentados por ocasião da presença da equipe no órgão, eles o foram posteriormente. Então, baseado nestes documentos não apresentados até o momento do recurso é que foi convertida a restituição integral do valor das diárias. E proposta multa no valor de 20 UPFs-MT, bem como determinação para correção dos procedimentos.

Portanto, tendo por base as informações apresentadas pela equipe técnica de que faltaram ser apresentados diversos processos de diárias com todos documentos tratados no Acórdão 1.783/2003, entendeu-se ter sido correta a aplicação da multa pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado.

Discordou-se do Auditor Substituto de Conselheiro apenas pelo fato de que, no entendimento do responsável pela análise do recurso, deveria ter havido a determinação de ressarcimento das despesas com diárias incorretamente comprovadas.

Para a equipe de auditoria, deveria ser mantido o apontamento, e sugeriu-se que no recurso o entendimento dessa equipe técnica seja analisado, com a determinação de ressarcimento das despesas de diárias sem comprovação.

Para o Ministério Público de Contas, tal medida seria violar a proibição da reforma para pior da situação do recorrente (*ne reformatio in pejus*). Mas no mérito, opinou para que seja mantida integralmente a penalidade aplicada.

Entendo que a posição ministerial é irretocável quanto à vedação da possibilidade de se piorar a situação do recorrente, como sugeriu a equipe de auditoria, de acordo com entendimento que tenho reiterado perante o Tribunal Pleno em situações análogas.

Todavia, discordo da conclusão quanto ao mérito da irregularidade, tendo em vista que a situação é idêntica à do item anterior, o que demanda que haja a mesma solução, mediante a mesma fundamentação, por uma questão de coerência.

Assim, entendo que a penalidade de multa aplicada, também neste item, deve ser adequada ao patamar de 11 UPFs-MT, com base na Resolução Normativa nº 17/2010.

Quanto à irregularidade 2.3:

O recorrente foi multado em 22 UPFs-MT, por conta da suposta inocorrência de procedimento licitatório nas relações jurídicas estabelecidas com V Furtado & Furtado Ltda., relativas ao fornecimento de combustível, e Carlos Raimundo Esteves, assessoria jurídica.

Quanto à aquisição de combustível, foi anotado nas razões de defesa que os valores empenhados entre o dia 27/4/2010, até o dia 2/7/2010, na quantia de R\$ 7.997,20, não ultrapassaram o limite máximo de dispensa do procedimento licitatório previsto no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 e por esta razão não pode ser anotado como irregular.

Segundo o recorrente, o fato do valor gasto após a realização do procedimento licitatório ter sido apenas de R\$ 5.528,57, também não possuiria o condão de tornar nulo o procedimento licitatório realizado pela Câmara Municipal de Rosário Oeste. A situação fática revela que a quantia de R\$ 7.997,20 empenhado, liquidado e pago em favor do credor V Furtado & Furtado Ltda., entre os dias 27/4/2010 e 2/7/2010, foi por meio de dispensa de licitação em atendimento ao disposto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, ao passo que o valor total de R\$ 5.528,57 empenhado, liquidado e pago em favor do credor Posto Petrofurt entre os dias 28/9/2010 a 14/12/2010, ocorreu em decorrência do contrato administrativo advindo do Pregão Presencial nº 2/2010.

Em que pesem os valores adquiridos não terem ultrapassado o limite de dispensa, até a realização do procedimento licitatório por meio do pregão presencial nº 2/2010, a equipe técnica de auditores não considerou sanado o apontamento, em razão de falta de planejamento, senão vejamos:

O veículo utilizado pela Câmara Municipal, foi locado por meio de contrato que vigorou a partir de 22/4/2010. Em 27/4/2010, empenhou-se o valor de R\$ 2.981,85 para gastos com combustível e em 24/5/2010 foram empenhados mais R\$ 2.735,00. Portanto, poderia ser feita a estimativa de gastos e realizado o procedimento licitatório, o que denota que não havia planejamento de gastos. Por isso, a equipe de auditoria não considerou a irregularidade sanada.

Quanto a este apontamento específico, o Ministério Público de Contas entendeu que não existiu a irregularidade, tendo em vista que a licitação efetivamente ocorreu.

Acompanho a posição ministerial.

Ora, mesmo que se considere correta a argumentação da equipe de auditoria, o que está em discussão é o teor da irregularidade como narrada no apontamento, que fala em "ausência de licitação", e não em falta de planejamento ou prorrogação indevida de

contratos.

Se a primeira relação jurídica não ultrapassou o limite de dispensa, não há que cogitar-se na hipótese da não realização de procedimento licitatório, e se a segunda relação jurídica adveio de procedimento licitatório, não existiu nenhuma irregularidade na contratação.

Caso, por ventura, não tenha havido planejamento dos gastos para a realização da licitação, quanto aos gastos até o teto do valor limite legal, esta situação por si só não pode e não deve ser considerada inexistência de realização de procedimento licitatório, pois este efetivamente ocorreu. Se existiu alguma irregularidade, esta deveria ser relacionada à falta de planejamento (e como tal descrita), e não à inexistência de procedimento licitatório, pois este ocorreu por meio do Pregão nº 2/2010, fato suficiente para sanar o apontamento.

Quanto à suposta inexistência de procedimento licitatório na contratação do causídico que subscreve este recurso, foi anotado nas razões de defesa que a licitação reclamada foi realizada em 2007, por meio da modalidade Convite nº 1/2007, o qual originou o Contrato Administrativo nº 2/2007. Desde 2007, até o exercício financeiro de 2010, foram firmados termos aditivos ao referido contrato, sendo que em 2010 foi firmado o quinto termo aditivo, que prorrogou a vigência do contrato até 31/12/2010.

Ocorre que a equipe de auditores não considerou sanado este apontamento pelos seguintes motivos: "**Análise Técnica: concordamos com a defesa quanto à realização do convite no exercício de 2007, porém, o somatório dos aditivos é superior ao valor limite para a realização de convite. Portanto, a licitação realizada em 2007, não dá suporte para o aditivo firmado em 2010. Persiste a presente irregularidade.**"

A irregularidade somente não foi sanada por conta dos termos aditivos terem ultrapassado a modalidade licitatória convite, entretanto, não se pode afirmar que não houve licitação, pois até mesmo a própria equipe técnica reconheceu a existência do convite realizado no exercício financeiro de 2007.

A mudança na redação da irregularidade, sem que tenha havido posterior oportunidade de defesa, denota ainda mais a impossibilidade de se manter a irregularidade em questão.

Face todo o contexto fático, não há dúvidas de que esta irregularidade não reúne o suporte legal necessário para ser mantida de acordo com a redação em questão, devendo para tanto ser afastada de plano a multa aplicada ao recorrente, sob pena de perpetuar tamanha injustiça.

Nesse sentido, deve ser afastada esta irregularidade totalmente.

Com relação à irregularidade 2.4:

Pelas falhas nos procedimentos licitatórios objeto dos itens 5.a e 5.b, o recorrente foi multado em 11 UPFs, no entanto, segundo ele, a primeira irregularidade sequer ocorreu, pois conforme documento de fls. 1.086/1.088-TCE, denota-se claramente a existência de saldo orçamentário pelo qual ocorreram as despesas.

A argumentação do recorrente é a de que a equipe de auditores, embora tenha reconhecido a existência de dotação orçamentária, não considerou sanado o apontamento em razão da ausência de informação da existência de saldo orçamentário pela qual a despesa no processo licitatório ocorreu, e não da ausência do saldo orçamentário.

Dessa feita, de acordo com o recorrente, uma vez demonstrada nos autos a existência de dotação orçamentária na data da abertura dos procedimentos licitatórios – Convite nº 2/2010 e Pregão nº 2/2010 – deve ser afastado o apontamento e por consequência a multa dele oriunda.

Na mesma vertente, deve ser retirada ainda a multa em relação à falta de numeração do procedimento licitatório nº 2/2010, modalidade pregão presencial, pois conforme anotado na decisão sobre irregularidade idêntica a esta, nas palavras do ilustre Conselheiro Valter Albano, o apontamento foi transformado em recomendação no processo nº 5.933/2002, Balanço Geral do exercício financeiro de 2001, da Prefeitura Municipal de Acorizal/MT.

O Conselheiro Antônio Joaquim pactuou de idêntico entendimento no processo 6.800-4/2002, Balanço Geral do exercício de 2001, da Câmara Municipal de Jangada/MT. Diante da clareza dos entendimentos, tal irregularidade deve ser transformada em recomendação aos demais exercícios financeiros, vez que trata-se de irregularidade técnica administrativa que não causa dano ao erário, afastando por consequência a multa aplicada.

Para a equipe de auditoria, foram apresentadas justificativas no recurso concernentes às irregularidades “a” e “b”. Quando ao item “d”, não houve a apresentação de qualquer justificativa. Em relação ao item “a”, sobre a inexistência de documento que informe o saldo orçamentário existente, a equipe técnica na análise da defesa manifestou-se no sentido de que o apontamento técnico é sobre a ausência de informação da existência de saldo orçamentário pela qual correu a despesa no processo licitatório e não a ausência do saldo orçamentário, portanto, a alegação do gestor não possui fundamento.

Quanto ao item “b”, o gestor concordou da inexistência de numeração dos documentos do procedimento, conforme foi tratado pela equipe técnica no relatório técnico. Em relação ao item “d”, não houve a apresentação de qualquer argumento. A licitação pública é um procedimento formal que envolve diversas regras com a finalidade de se cumprir os princípios inerentes à licitação e à Constituição Federal.

Todas as regras existentes devem ser obedecidas quando da constituição do procedimento, haja vista ser composto por uma série de atos vinculados. E a discricionariedade existente para o procedimento já possui a indicação na Lei nº 8.666/1993, não sendo aberta qualquer outra possibilidade de discricionariedade. O descumprimento de certas normas é mais grave do que o descumprimento de outras, estando esta gradação prevista na própria lei, que determina algumas falhas e as sanções para a desobediência destas.

Portanto, a ausência de documentos que indiquem a dotação orçamentária para a licitação, não se trata apenas de uma falha formal, mas de um descumprimento de uma regra imposta para um procedimento essencial para a Administração Pública. E como é sabido, a atividade pública se pauta pelo princípio da legalidade, devendo-se fazer tudo o que a lei permite e nos limites destas. Assim, a falta do documento configura a desobediência à lei que regula o procedimento formal e materialmente vinculado.

Em relação à ausência de paginação, trata-se de uma irregularidade relevante e o seu descumprimento abre brecha para uma série de outras irregularidades, algumas configuradas até como crime. E, como a função do Tribunal de Contas é cuidar da coisa pública, evitando a ocorrência de desvios ou erros que podem ocasionar os desvios, a penalização pela ausência da paginação torna-se um dever, e não uma faculdade.

A equipe de auditoria concluiu sua manifestação, mencionando que os acórdãos apresentados pelo gestor, todos datam de 2001. E no decorrer do período entre 2001 e 2011, tanto a Administração Pública quanto o Tribunal de Contas passaram por diversas mudanças, havendo a exigência, a cada ano, de um maior cumprimento da Constituição, da legislação e dos princípios relativos ao Direito Público.

Percebo que as falhas foram devidamente detectadas à época, e os argumentos posteriores não foram suficientes para afastar o apontamento. O recorrente inclusive admitiu que houve a ocorrência dessas irregularidades nas razões deste recurso, mas alertou que foram de natureza formal e não acarretaram dano ao erário, e que em situações idênticas, este Tribunal tem somente feito recomendações para correção em exercícios futuros.

Saliento o cuidado que deve haver na gestão dos processos licitatórios, o qual é

absolutamente necessário, pois as formalidades inerentes aos procedimentos, acaso não observadas, ainda que sejam de natureza formal, podem redundar em imensos prejuízos para o órgão e até mesmo para os outros licitantes.

Todavia, observo que neste caso, as falhas caracterizaram mera inobservância de formalidades, que não redundaram na invalidação dos procedimentos em questão, em dano ao erário, ou ainda na malversação dolosa de recursos públicos. Então, como não houveram maiores prejuízos diante dessa falhas, denota-se apenas que ocorreu a ausência de controle interno mais efetivo, o que deve ser corrigido.

Dessa maneira, converto a irregularidade em análise, em recomendação ao gestor atual, para que tenha maior acuidade no controle interno, no sentido de evitar que tais falhas venham a se repetir.

No tocante à irregularidade 2.5:

Para o recorrente, em que pese a equipe técnica e o Auditor Substituto de Conselheiro terem entendido de forma diferente, não há dúvidas que os contratos prorrogados possuem natureza contínua. A doutrina define como serviços de natureza contínua “os auxiliares e necessários à Administração, no desempenho de suas atribuições, que se interrompidos podem comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.”

O prazo de contrato para prestação de serviços contínuos pode ser estabelecido para um determinado período e prorrogado, por iguais e sucessivos períodos, a fim de obter preços e condições mais vantajosos para a Administração, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que: a prorrogação esteja prevista no edital e no contrato; a prorrogação não altere o objeto e o escopo do contrato; o preço contratado esteja de acordo com o de mercado; a vantagem da prorrogação esteja manifesta no processo administrativo.

A vigência dos contratos de natureza contínua não coincide com o ano civil. A duração desses contratos pode ultrapassar o exercício financeiro em que foi firmado. Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior da Administração, o prazo de 60 (sessenta) meses pode ser estendido por mais 12 (doze) meses. Mencionou posição doutrinária para reforçar seus argumentos.

Ainda de acordo com o recorrente, os 3 (três) contratos e seus aditivos aqui apontados tratam de serviços de suma importância para a Administração Pública, não poderia ela manter seus serviços de forma eficiente sem a prestação dos serviços em comento. O 5º (quinto) Termo Aditivo ao contrato administrativo nº 2/2007, trata de

prestação de serviços técnicos profissionais especializados em Assessoria e Consultoria Jurídica à Câmara Municipal, ao passo que, o 4º (quarto) Termo Aditivo ao contrato administrativo nº 5/2007, refere-se à contratação de serviços contábeis para escrituração contábil dos fatos contábeis produzidos no exercício financeiro de 2010, bem como assessoria e consultoria contábil. Já o 4º (quarto) Termo Aditivo ao contrato nº 6/2007, refere-se à locação de veículo para atender a Câmara Municipal.

Alegou ainda que a interrupção dos referidos contratos acarretaria prejuízos na execução das atividades da Câmara Municipal, já que não teria o suporte jurídico necessário para exercer seu papel constitucional e não reuniria condições técnica para prestar contas a este Egrégio Tribunal de Contas, prova robusta e irrefutável que os referidos contratos se enquadram no art. 57, inciso II e IV, da Lei de Licitações, restando, portanto, comprovada a essencialidade do serviço para o desenvolvimento das atividades, podendo sua interrupção implicar em prejuízo das atividades desenvolvidas pela edilidade rosariense.

Citou a posição do TCU, expressa no Acórdão nº 132/2008:

“(…) Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (…)”

Concluiu que estava assegurada contratualmente a possibilidade de prorrogação contratual nos processos da Câmara Municipal de Rosário, caso houvesse interesse público, o que ocorreu.

Para a equipe de auditoria, os contratos prorrogados foram para:

- contrato nº 2/2007, com Carlos Raimundo Esteves, para **Assessoria Jurídica**;
- contrato nº 5/2007, com Cristina S. Dantas, para **Prestação de Serviços Contábil**; e
- contrato nº 6/2007, com Joselito da Guia Lima, para **Prestação de Serviços de Transporte de Táxi**.

O recorrente alegou serem os serviços contratados de suma importância para a Administração Pública e que a interrupção desses acarretaria prejuízos na execução das atividades do Legislativo. Conforme entendimentos apresentados no recurso: serviço contínuo é determinado pela essencialidade do serviço e assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividade finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa

comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. O entendimento foi retirado do Acórdão nº 132/2008, do TCU.

De acordo com o entendimento da equipe técnica responsável por realizar a análise das contas do ente público, os objetos dos três aditivos mencionados não se encaixam em nenhuma das alegações da definição de serviço de natureza contínua, nem tampouco foi demonstrado se os referidos contratos ainda eram considerados vantajosos para a administração.

Sob o mesmo prisma, a equipe de auditoria concluiu não haver as características de essencialidade para a atividade legislativa, a ponto de justificar a prorrogação dos contratos mencionados.

Percebo que a situação é dependente de interpretação à luz do caso concreto, pois esses mesmos serviços, a depender da atividade exercida pelo órgão, podem ser considerados ou não essenciais à administração pública, e serem considerados aptos ao enquadramento legal como serviços contínuos.

Com relação aos serviços de assessoria jurídica e contábil, este Tribunal tem o entendimento inclusive de que são tão essenciais, que devem ser providos por quadros efetivos, devidamente preenchidos por concurso público. Quanto ao serviço de táxi, caso não haja frota disponível no órgão para atender suas demandas, entendo que ele se torna permanente também.

Então, em princípio, não há como refutar de plano a ausência de essencialidade desses serviços para a Câmara em exame.

Ademais, percebo que no caso concreto, tais contratações foram devidamente precedidas de licitação, cujos contratos foram regularmente aditivados em seus prazos de vigência.

Dessa maneira, vislumbro que a sanção aplicada neste item foi um tanto quanto severa e deve ser revista, levando-se em conta todos os fatores apontados.

Com isso, considero sanado o apontamento, com a consequente exclusão da multa aplicada.

Irregularidade 2.6:

Para o recorrente, necessário esclarecer que este Tribunal tem decidido aplicar, em vários casos, 5 (cinco) UPFs-MT para cada atraso. Nota-se que após a edição do

novo Regimento Interno do TCE-MT, Resolução Normativa nº 14, de 2 de outubro de 2007, cresceu significativamente a quantidade de multas impostas, tanto das decisões plenárias quanto das decisões singulares, e em muitos casos, os valores destas multas são exorbitantes, traduzindo-se em efeito confiscatório, fato expressamente vedado pela Constituição Federal.

O Regimento Interno deste Tribunal, ao regulamentar o pagamento das multas por ele impostas, contempla automaticamente em seu artigo 290, o parcelamento da multa, caso seu valor ultrapasse 30% (trinta por cento) do vencimento mensal do jurisdicionado.

Embora o dispositivo verse acerca do parcelamento de multas, seus caracteres podem, por analogia, perfeitamente servir de parâmetro na fixação das multas impostas, o que colocaria suas decisões em sintonia com o dispositivo no §1º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, que limita o valor das multas advindas das infrações administrativas elencadas nos incisos enumerados, em 30% (trinta por cento).

À luz do dispositivo acima mencionado, tem-se que as multas que ultrapassarem em 30% (trinta por cento) o valor do vencimento percebido pelo agente político, têm efeito confiscatório, portanto, colidem frontalmente com o disposto no referido dispositivo da Lei Federal nº 10.028/00.

Para a equipe de auditoria, em análise à Lei Federal nº 10.028/2000, não houve a constatação de qualquer imposição de limite, conforme foi defendido no recurso. Há, apenas, a previsão de se tratar a multa de até 30% (trinta por cento), não determinando o limite da multa para toda a Administração Pública da Federação.

Cabe ressaltar, que o embasamento defendido pelo gestor é totalmente sem fundamento, pela existência na Lei nº 8.429/92, art. 12, III, em que a previsão para a multa, alcança até 100 vezes o valor da remuneração:

*III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, **pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente** e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.*

Assim, o valor das multas determinadas pelo Regimento Interno do TCE/MT não possui qualquer desobediência a preceito legal, não havendo efeito de confisco. Além do mais, a multa imposta de 175,87 UPFs, foi em relação a várias irregularidades, não apenas com relação à penalidade de não envio dos informe do Aplic no prazo.

Entendo que a equipe de auditoria tem razão em suas conclusões quanto a este item, em sua essência, mas carece de razão no tocante aos valores das referidas multas.

Com relação ao valor aplicado pelo atraso no envio de informes dos sistema Aplic, a imposição no patamar constante na decisão atacada está em confronto com a norma aplicável à situação, tendo em vista que a Resolução Normativa nº 17/2010, teve vigência a partir do exercício de 2011, e deveria ter sido observada sua dosimetria no caso em debate.

A referida norma prevê que em casos como este, deve ser aplicada multa de 2 UPFs-MT por cada evento em atraso (art. 7º, I, “b”), enquanto que o relator aplicou 10 UPFs-MT para cada atraso. Porém, ao contrário das demais sanções previstas na referida norma, que tiveram seus patamares com aplicabilidade para o exercício de 2010, as relativas ao sistema Aplic, somente passaram a ter efeito para o exercício de 2011, conforme previsto expressamente no art. 9º, transcrito abaixo:

Art. 9º Esta Resolução Normativa entra em vigor em 1º de janeiro de 2011, revogando as disposições em contrário, especialmente a Resolução Normativa nº 08/2008, e aplicando os seus efeitos no julgamento das contas anuais da competência 2010 e seguintes, exceto nos casos estabelecidos no art. 7º, aplicáveis a partir da competência 2011.

O referido artigo 7º, por sua vez, prevê o seguinte:

Art. 7º Estabelecer que as multas por inadimplências na remessa, por meio informatizado ou físico, dos documentos e informações ao TCE/MT serão aplicadas com observância aos valores, em UPFs/MT, descritos abaixo, os quais serão atualizados diariamente em 0,1 UPFs/MT, até a efetiva regularização, quando se referirem a assuntos com data limite para remessa fixada expressamente em normativos do TCE/MT:

(...)

II. Assuntos de remessa mensal:

- a) balancetes das organizações estaduais: 6 UPFs/MT;**
- b) informes do Sistema Aplic: 6 UPFs/MT;**
- c) informes do Sistema Geo-Obras: 6 UPFs/MT;**

Dessa maneira, como se tratam de atrasos na remessa de informe do sistema Aplic, o patamar de 6 UPFs por remessa inempestiva, somente se aplica a partir do exercício de 2011. Como os eventos em questão se deram em 2010, o patamar fixado pelo relator originário na aplicação da sanção estava então em consonância com o entendimento adotado por este Tribunal quanto ao tema.

Quanto à alegação de confisco, entretanto, em que pese sua ousada linha de argumentação por parte do recorrente, não deve prosperar tal argumento, em decorrência dos bens fundamentados motivos trazidos pela equipe de auditoria, os quais adoto integralmente.

Por esse motivo, as alegações do recorrente quanto a este item não devem ser levadas em conta, pois entendo que o patamar de sanção aplicado no acórdão recorrido, não pode ser adequado aos termos do art. 7º, I, “b”, da Resolução Normativa nº 17/2010, deste Tribunal, tendo em vista haver vedação expressa para tanto.

VOTO

Posto isso, em razão dos motivos expostos acima, acolho em parte o Parecer nº 133/2012, do Ministério Público de Contas, representado pelo Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e **voto no sentido de conhecer este recurso ordinário, para, no mérito, provê-lo de maneira parcial no sentido de anular parcialmente o Acórdão nº 4.022/2011, nos seguintes termos:**

a) Considerar sanados os apontamentos feitos nas irregularidades dos itens 2.3 e 2.5, conforme numeração dos itens consignada neste recurso, e por consequência cancelar as multas impostas originalmente na decisão recorrida, tendo em vista as razões constantes na fundamentação deste voto;

b) Converter a irregularidade do item 2.4, em recomendação ao atual gestor, para que melhore o controle interno a fim de evitar a repetição das falhas, conforme numeração do item consignada neste recurso, e por consequência cancelar a multa imposta originalmente na decisão recorrida, tendo em vista as razões constantes na fundamentação deste voto;

c) Alterar a multa aplicada nos itens 2.1 e 2.2, conforme numeração dos itens consignada neste recurso, de 20 UPFs-MT cada, para o valor de 11 UPFs-MT cada, adequando-as aos parâmetros de dosimetria previstos no art. 6º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2010, deste Tribunal;

d) Desconsiderar a multa aplicada nos itens 1.c, 1.d, 1.e, e 1.f, conforme numeração deste recurso, tendo em visto que tais irregularidades já foram sancionadas com o devido ressarcimento de valores, cumulação de sanções que entendo inapropriada para o caso;

f) Por consequência, **alterar a multa total aplicada** no acórdão recorrido, de

175,87 UPFs-MT, **para o valor equivalente a 93 UPFs-MT**, em decorrência da exclusão das multas aplicadas nos itens “f”, “g” e “h”, bem como da readequação dos valores das multas aplicadas nos itens “d” e “e”, assim como da desconsideração das multas aplicadas nos itens “b” e “c”, da referida decisão.

Voto ainda para que permaneça inalterado o mérito da decisão recorrida, bem como para que se mantenham todos os demais aspectos nela constantes, inclusive com relação aos ressarcimentos determinados.

É como voto.

Cuiabá, 11 de outubro de 2012.

Waldir Júlio Teis
Conselheiro Relator