



PROCESSO Nº : 7186-2/2011
INTERESSADO : CAMARA MUNICIPAL DE ROSÁRIO OESTE
RECORRENTE : PAULO AUGUSTO COSME DE SOUZA
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA
ORIGINÁRIO
RELATOR DO : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS
RECURSO

PARECER Nº 133/2012

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Paulo Augusto Cosme de Souza, por intermédio de seu procurador devidamente constituído, Sr. Carlos Raimundo Esteves, em face do Acórdão nº 4.022/2011, que julgou regulares com determinações legais as contas da Câmara Municipal de Rosário Oeste, relativas ao exercício 2010.

2. Consoante consta do mencionado *decisum*, além das diversas determinações, foi imputado ao gestor o dever de restituir aos cofres públicos municipais o valor correspondente a 98,73 UPF's/MT em razão da realização de despesas ilegítimas, além da obrigação de pagar multa no importe total de 175,87 UPF's/MT (fls. 1235/1237).

3. Em suas razões de inconformismo, o Recorrente impugna as irregularidades relativas às obrigações de ressarcimento ao erário e recolhimento de multa, postulando pela reforma do Acórdão nº 4.022/2011 mediante o saneamento dos atos impróprios apontados, sendo anuladas as multas e ressarcimento impostos (fls. 1241/1267).

4. Os autos foram submetidos ao Conselheiro Presidente para exercício do Juízo de Admissibilidade quanto à adequação procedimental, legitimidade e interesse, ocasião em que o mesmo conheceu do Recurso Ordinário, recebendo-o nos efeitos



devolutivo e suspensivo (fls. 1269/1271).

5. Após regular sorteio, foi designado como novo relator o Exmo. Conselheiro Waldir Júlio Teis, sendo os autos submetidos à apreciação da respectiva Secretaria de Controle Externo.

6. Em vista das razões recursais, a Unidade Técnica desta e. Corte de Contas acatou em parte os argumentos apresentados, sugerindo a alteração da irregularidade do item 2.3 e reanálise do valor da multa imposta (fls. 1273/1298).

7. Vieram os autos para análise e parecer.

8. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - PRELIMINARMENTE

9. Inicialmente, cumpre apontar o acerto da decisão proferida pelo Nobre Conselheiro Presidente, visto que presentes os requisitos de admissibilidade do petitório recursal, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse e a tempestividade.

10. Trata-se de parte legítima (jurisdicionado responsável), e que manifestou seu interesse recursal tempestivamente. Ademais, o recurso ordinário é a modalidade recursal adequada para impugnar as deliberações proferidas pelo Tribunal Pleno, nos termos do art. 270, I da Resolução nº 14/2007 - Regimento Interno do TCE/MT.

II.2 – DO MÉRITO

11. Passada à análise meritória do presente pleito recursal, vislumbra-se que o Recorrente pretende a exclusão do valor determinado para restituição ao erário, bem como do imputado a título de multa pecuniária, rebatendo, para tanto, as impropriedades ensejadoras das referidas penalidades.



12. Neste contexto, impõe-se a análise isolada dos argumentos apresentados pelo gestor, avaliando-se a possibilidade de provimento da presente peça recursal.

Das irregularidades relativas à determinação de ressarcimento ao erário

13. Consoante consta do Acórdão nº 4.022/2011, ao gestor municipal de Rosário Oeste foi determinada a restituição aos cofres públicos municipais do valor de 98,73 UPF's/MT, em razão da realização de despesas ilegítimas com carro locado caracterizadas pela: i) compra de 04 (quatro) pneus (36,67 UPF's/MT); ii) aquisição de compressor e filtro de ar condicionado e filtro de pólen (43,33 UPF's/MT); iii) pagamento de mão de obra, limpeza e carga de gás do sistema de ar condicionado (9,70 UPF's/MT); iv) pagamento de despesa referente à regulagem de ponteiro de velocímetro, substituição de boia de tanque e par de palhetas.

14. Buscando afastar o caráter impróprio das despesas, considera o gestor serem as mesmas legítimas por estarem amparadas em cláusula contida no contrato nº 006/2010 (contrato de locação de veículo), segundo a qual caberia à Câmara Municipal de Rosário Oeste manter o bem locado em perfeito estado de uso, adotando as medidas essenciais para sua manutenção. Afirma que não houve excesso de gastos, sendo as despesas referentes a somente o essencial.

15. Pelo que se infere, o Recorrente limita-se a reiterar as razões já expostas em sede de defesa (fls. 212/247), estas perfeitamente afastadas pelo entendimento deste Ministério Público de Contas, corroborado pelo nobre Conselheiro Relator em suas razões de voto.

16. Não merecem acolhida os argumentos do insurgente, posto que inquestionavelmente sua conduta demonstra a prática de ato antieconômico e contrária aos fins da Administração Pública, em total desrespeito ao que preconiza o art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:



Art. 1º (...)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

17. Conforme bem asseverado pela Equipe Técnica, a natureza dos serviços realizados no veículo locado e peças adquiridas não correspondem ao desgaste natural do uso do bem pelo período contratual inferior a 12 (doze) meses, o que afasta o dispositivo previsto no contrato nº 006/2010 (firmado com o locador do veículo) em que se ampara o gestor.

18. Não se pode confundir a manutenção do bem locado, esta caracterizada pela necessária troca de óleo, correto abastecimento e limpeza do veículo, por uma verdadeira recauchutagem de um automóvel já consideravelmente desgastado antes mesmo do início do período de locação.

19. Dessa forma, ao realizar contrato com pessoa física para aluguel de um veículo antigo em detrimento de outros em melhor conservação, o gestor agiu de forma antieconômica, sem o devido planejamento e prevenção de riscos, o que necessariamente impõe o dever de reparação aos cofres públicos.

20. Assim sendo, considerando a ausência de fatos/documentos novos capazes de alterar ou desconstituir o entendimento adotado pelo colegiado deste e. Corte, não merecem acolhida as razões recursais nesse particular, devendo permanecer incólume o Acórdão nº 4022/2011 no que pertine ao dever de restituição de valores ao erário.

Das irregularidades relativas à multa aplicada

21. No que concerne ao montante aplicado de 175,87 UPF's/MT a título de multa, o Recorrente apresenta argumentos pontuais acerca dos fatos geradores da



mesma, visando afastar um a um nos seguintes termos:

- 22 UPF's/MT advindas das despesas ilegítimas e em razão da locação de veículo para pessoa física, não constituída para a atividade pertinente ao ramo do objeto e 3,67 UPF's/MT, 4,33 UPF's/MT, 0,97 UPF's/MT e 0,90 UPF's/MT em razão da realização de despesas ilegítimas (itens a, b e c do Acórdão nº 4022/2011)

22. Quanto aos valores em questão, o Recorrente entende dever ser os mesmos afastados, em vista da ausência de ilegalidade no contrato firmado com pessoa física, bem como na relação de pagamentos efetuados em razão de cláusula contratual.

23. No que pertine ao valor de 22 UPF's/MT, vale o destaque de que 11 UPF's/MT referem-se às despesas ilegítimas realizadas com a aquisição de cartões telefônicos, sendo que a Câmara Municipal não possui aparelho celular. Quanto ao tema em questão, o gestor deixou de apresentar razões específicas para o seu afastamento, motivo pelo qual merecem ser mantidas as considerações constantes no voto do Conselheiro Relator e a consequente penalidade imposta.

24. Com relação ao valor remanescente de 11 UPF's/MT, tratando-se da sanção imposta por força da realização de contrato de locação de veículo com pessoa física, o Recorrente aduz que inexistente irregularidade em tal espécie contratual quando a cidade não possui locadora de veículos, destacando os municípios de Jangada e Acorizal como exemplos de unidades em que tal fato ocorreu sem que houvesse apontamento de irregularidade pela auditoria desta Corte.

25. Mais uma vez é possível inferir que o Recorrente apenas reitera as considerações já apresentadas em sede de defesa, fundamentadamente afastadas pelo Parecer Ministerial e razões do Voto do Conselheiro Relator.

26. Conforme se depreende dos autos, o gestor realizou procedimento licitatório na modalidade convite para o fim de realizar a locação de um veículo, sendo o mesmo destinado a 3 (três) pessoas físicas, não constituídas para o exercício da atividade mercantil.



27. Como já demonstrado, a licitação na modalidade convite deve ser realizada entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, sendo conveniente convidar empresas situadas em outros municípios, em atenção ao princípio da competitividade.

28. Dessa forma, não encontra respaldo o argumento do Recorrente de que inexistência na localidade de empresas especializadas na locação de veículos autorizam a contratação de pessoa física, mesmo não constituídas para tal fim, uma vez que poderia contratar empresas de outras localidades, como de fato o fez, ao convidar o Sr. Alexandre Vieira Furtado, residente em Cuiabá.

29. Nesse sentido, vale colacionar Acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União quanto à necessária pertinência do ramo de atividade do convidado para o certame com o objeto licitado:

Contração Pública – Licitação – Modalidade – Convite – Convidados – Escolha discricionária – Impossibilidade – TCU
Não há discricionariedade na escolha do universo dos interessados em participar de licitação na modalidade convite, pois os convidados devem pertencer ao ramo pertinente ao objeto, o instrumento convocatório deve ser afixado em local apropriado, o convite deve ser estendido aos interessados que manifestarem interesse em participar do certame com antecedência de até 24 horas da apresentação da proposta, bem como deve ser estendido para objeto idêntico ou assemelhado enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.(grifo nosso) (TCU, Acórdão nº 1.169/2005, Plenário, Rel. Min. Benjamim Zymler, DOU de 29.08.2005).

30. Assim, não merecem acolhida os argumentos apresentados pelo Recorrente, sendo plenamente cabível a aplicação de sanção pecuniária em razão da prática de ato em contrariedade ao regramento legal, devendo permanecer incólume o Acórdão nº 4.022/2011 também nesse particular.

31. Por fim, argumenta o Recorrente que as multas no importe de 3,67 UPF's/MT, 4,33 UPF's/MT, 0,97 UPF's/MT e 0,90 UPF's/MT constantes no item “c”, decorrem das despesas ilegítimas que serviram de base para aplicação da multa descrita no item “a” do Acórdão, acarretando a duplicidade de multa sobre a mesma irregularidade.



32. De forma alguma merece prevalecer tal assertiva, posto que, conforme já explicitado, a multa no importe de 11 UPF's/MT descrita no item "a" como decorrente da realização de despesas ilegítimas, refere-se aos gastos com aquisição de cartões telefônicos, ao passo que o montante discriminado no item "c" relaciona-se com as despesas impróprias realizadas com o veículo locado.

33. Portanto, não há que se falar em *bis in idem*, uma vez que possuem os montantes aplicados fatos geradores distintos, perfeitamente especificados no Acórdão vergastado.

- 20 UPF's/MT em razão das irregularidades na concessão de diárias e 20 UPF's/MT em razão das irregularidades na prestação de contas de diárias

34. Quanto à penalidade imputada em razão das irregularidades na concessão de diárias, aduz o Recorrente ser a mesma descabida e injusta, entendendo existir provas robustas e irrefutáveis nos autos dando conta da existência do interesse público na concessão.

35. Como bem demonstrado na análise técnica e no voto do Conselheiro Relator, não obstante não se denote possível a determinação para restituição de valores ao erário em vista da comprovação da realização de atividades em Cuiabá relativas a temas de interesse do município de Rosário Oeste, a multa aplicada decorre do descontrole e abuso na concessão das diárias.

36. Compulsando os dados levantados pela Equipe Técnica, o Vereador Presidente Sr. Paulo Cosme de Souza, recebeu em um ano a título de diária a importância correspondente a 56,67% do valor do subsídio anual, o que evidencia a desproporcionalidade na concessão e a ausência da normatização e imposição de limitações.



37. Dessa forma, demonstram-se razoáveis e acertadas as considerações do nobre Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima ao dispensar a restituição ao erário dos valores recebidos a título de diária, não podendo ser afastada, contudo, a penalização do gestor por não agir dentro dos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade, sem observância ao princípio da economicidade.

38. No que pertine à sanção aplicada por força das falhas na prestação de contas das diárias, alega o Recorrente ter agido nos estritos limites da legislação aplicável ao tema, não havendo que se falar em ilegalidades.

39. Ocorre que, conforme apontado no voto do Conselheiro Relator, embora a Câmara Municipal de Rosário Oeste tenha apresentado em momento posterior à auditoria *in loco* alguns documentos atinentes à prestação de contas de diárias, remanesceram alguns processos incompletos e sem a comprovação de documentos indispensáveis à comprovação dos deslocamentos, o que inquestionavelmente atrai a penalização do gestor, pelo descumprimento de normas cogentes e afronta aos princípios da legalidade, transparência e publicidade.

40. No que tange à sugestão da Equipe Técnica em sede de análise recursal com relação à aplicação de glosa das despesas de diárias sem comprovação, não obstante o posicionamento inicial deste *Parquet* quanto à necessidade de restituição de tais valores, vislumbra-se, nessa oportunidade, a impossibilidade de tal cominação.

41. Isso porque, a despeito do que se aplica no Direito Processual Civil – cuja aplicação subsidiária é permitida pelo art. 284 do RITCE/MT – é vedada a *reformatio in pejus*, situação em que agrava-se a situação do interessado após recurso por ele próprio apresentado. Assim, considerando que o julgador deve ater-se às razões postas a julgamento, a determinação de restituição ao erário dos valores das diárias não comprovados extrapolam os limites do feito ora em análise.



- 22 UPF's/MT em face da não realização de processo licitatório e 11 UPF's/MT pelas falhas nos procedimentos licitatórios

42. Quanto a não realização de procedimentos licitatórios relativos ao fornecimento de combustível e contratação de serviço de assessoria jurídica, afirma o Recorrente inexistir qualquer irregularidade que autorize a aplicação de multa, devendo ser a mesma afastada.

43. No que pertine à aquisição de combustível, restando comprovado que o valor gasto não ultrapassou o limite admitido para a dispensa de licitação e em outra situação foi realizado o competente procedimento, não há que se falar em irregularidade pela não realização de processo licitatório, conforme se verifica nos autos.

44. O que se denota, *in casu*, é a ausência de planejamento por parte da gestão da Câmara Municipal de Rosário Oeste, que tem o dever de antever e estimar um montante a ser gasto com combustível, de modo a propiciar uma atuação mais econômica aos cofres públicos.

45. Dessa forma, vislumbra-se possível a acolhida da pretensão do Recorrente quanto à situação em específico, devendo ser afastada a penalidade em razão da não realização de procedimento licitatório para aquisição de combustível, sendo cabível a conversão da mesma em recomendação para que se providencie um melhor planejamento das despesas a serem realizadas pela Casa Legislativa.

46. Já no que pertine à contratação dos serviços de assessoria jurídica, o Recorrente novamente limitou-se a reiterar os argumentos já refutados em sede de defesa, entendendo não ser possível apontar a inexistência de licitação, em vista da realização do convite realizado no exercício financeiro de 2007.

47. Contudo, tal assertiva não merece prevalecer, uma vez que, sendo certo que os termos aditivos realizados ultrapassam a modalidade licitatória adotada para a contratação, não são os mesmos legítimos, cabendo à Câmara Municipal de Rosário Oeste a realização de novo certame, o que não ocorreu.



48. Assim sendo, merece o Acórdão nº 4022/2011 manter-se inalterado nesse particular.

49. Com relação às falhas nos procedimentos licitatórios, pretende o Recorrente atribuir o caráter meramente formal aos apontamentos realizados, entendendo incabível a imputação de sanção pecuniária.

50. Como bem asseverado pela Equipe Técnica, o procedimento licitatório é eminentemente formal, devendo ser observados uma série de requisitos e condições indispensáveis à garantia de sua lisura, transparência, publicidade e eficiência. Dessa forma, a ausência de indicação acerca da existência de saldo orçamentário pela qual correria a despesa do processo licitatório, bem como a correta paginação do processo não podem ser desconsideradas e relegadas à insignificância, haja vista a repercussão e consequências possivelmente decorrentes de tais falhas.

51. Nesse contexto, merece ser mantida a sanção aplicada, não cabendo reforma o Acórdão vergastado nesse particular.

- 11 UPF's/MT pela prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada

52. No que pertine à prorrogação de contrato de prestação de serviço de natureza continuada, aduz o Recorrente inexistir qualquer irregularidade, entendendo dever a pretensa irregularidade ser desconsiderada e a respectiva multa afastada.

53. Quanto ao ponto em questão, como bem apontado pela Equipe Técnica e defendido pelo Conselheiro Relator, não apresentam os serviços de assessoria jurídica, prestação de serviços contábeis e de transporte de táxi o caráter da essencialidade e continuidade conforme se extrai do conceito de que *“o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é a 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”*.



54. Desse modo, não encontrando justificativa a prorrogação contratual por meio de termos aditivos e a não realização de novo procedimento licitatório, se perfaz a conduta imprópria do gestor da casa legislativa, sendo justa e cabível a aplicação de sanção pecuniária em razão do descumprimento de imperativos legais.

- 60 UPF's/MT pelo envio intempestivo dos informes do Sistema APLIC

55. No que se refere à multa aplicada em razão do envio intempestivo dos informes do Sistema APLIC, o Recorrente limitou-se a imputar o caráter exorbitante e confiscatório à mesma, quedando-se inerte em refutar a ocorrência das falhas.

56. Sendo certo que as multas aplicadas por este Tribunal obedecem limites previamente estabelecidos, estando pautadas nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como em critérios como a relevância da falha, grau de instrução do servidor, qualificação funcional, existência de dolo ou culpa, consoante dispõe o art. 77 da CF, não há que se falar em efeito confiscatório, conforme pretende o Recorrente.

57. Assim, tratando-se o montante de 175,87 UPF's/MT do importe total decorrente das falhas constatadas na análise das contas de gestão da Câmara Municipal de Rosário Oeste, não apresenta o mesmo o caráter da exorbitância, tampouco o efeito confiscatório.

58. Nesta senda, não afastadas as condutas irregulares, merece ser mantida a multa em questão.

III – CONCLUSÃO

59. À vista do exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:



a) preliminarmente, pelo **conhecimento do Recurso Ordinário**, à vista do preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal;

b) no mérito, **por seu provimento parcial**, a fim de que seja suprimida do Acórdão nº 4.022/2011 a pena de multa de 11 UPF's/MT decorrente da alegada ausência de realização de processo licitatório na aquisição de combustível (item 4.a), devendo a mesma ser convertida em recomendação para que a gestão da casa legislativa atue de forma planejada;

c) pela manutenção dos demais termos do Acórdão nº 4.022/2011.

É o Parecer.

Cuiabá, 30 de janeiro de 2012.

Getúlio Velasco Moreira Filho
Procurador Geral Substituto