

PROCESSO : 7.584-1/2013  
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE APIACÁS  
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS – EXERCÍCIO DE 2013  
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA

## RAZÕES DO VOTO

Como já relatado, a Secretaria de Controle Externo desta Relatoria emitiu relatório técnico preliminar de auditoria, apontando, inicialmente, **15 irregularidades** atribuídas ao Prefeito, Sr. Adalto José Zago, **sendo 5 em conjunto** com o Contador, Sr. Alcir Feldberg.

Os Senhores Adalto José Zago (Prefeito) e Alcir Feldberg (Contador) foram devidamente citados para apresentarem suas defesas, as quais foram protocolizadas dentro do prazo regimental, respectivamente, sob o número 72516-D/2014 e 72257-D/2014.

Depois de analisadas as defesas, a equipe técnica concluiu pela manutenção de **10** das **15** irregularidades atribuídas no Relatório Preliminar, em razão de terem sido sanadas 4 irregularidades (8.4, 8.5, 8.14 e 8.15), e convertida em determinação a irregularidade 8.10.

**Feita a necessária contextualização das irregularidades apontadas pela equipe técnica de auditoria, passo à análise de cada uma**, segundo os critérios estabelecidos na Resolução Normativa 17/2010, observando, em especial, a individualização das condutas dos responsáveis e o grau de participação destes na prática dos atos supostamente irregulares.

### **I – GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA:**

#### **RESPONSÁVEL: ADALTO JOSÉ ZAGO - PREFEITO**

A **irregularidade 8.1 (DB 02)** é referente à não adoção de providências para constituição e cobrança de ISSQN incidente sobre os serviços de registros públicos, cartorários e notariais realizados no Município durante período de 2008 até setembro de 2013.

Segundo a equipe técnica, com base em dados oficiais informados pela Prefeitura ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a quantia de ISSQN que deixou de ser cobrada (alíquota de 5% sobre a receita bruta) entre 2008 a setembro/2013, foi de R\$

**155.330,18**, conforme demonstrado no quadro de fls. 08/09 do Relatório Preliminar de Auditoria.

O gestor reconhece a irregularidade e esclarece que para o recebimento do ISSQN não recolhido, o Município aprovou a Lei nº 872/2014, que dispõe sobre a possibilidade de parcelamento dos débitos de 2008 a setembro/2013. Acrescenta ainda, que foi editada a Lei Complementar nº 097/2014, regulamentando a cobrança do ISSQN dos serviços cartorários.

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza consiste em espécie do gênero tributo e está devidamente previsto no artigo 156 da Constituição da República:

*“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:*

***III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).”*** (grifei).

Considerando tal dispositivo legal, foi editada a Lei Complementar nº 116/03, na qual contém uma lista trazendo mais de 230 espécies de serviços que, após a entrada em vigor da lei, podem ser objeto de incidência do Imposto Sobre Serviços, por parte dos Municípios. Dentre as novas espécies de serviços, encontram-se os serviços notariais e de registro nos itens 21 e 21.1 da mencionada lista anexa à Lei Complementar objeto de análise:

***“Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. 21 – Serviços de registros públicos, cartorários e notariais. 21.01 - Serviços de registros públicos, cartorários e notariais.”*** (grifei).

Em função desse novo diploma legal, incluindo os serviços notariais e de registro como fato gerador (hipótese de incidência) do Imposto Sobre Serviços (ISS), cada município reformulou suas legislações a fim de buscar a autuação das serventias, as quais, em sua defesa, alegam a imunidade tributária recíproca, prevista na Constituição Federal, sendo iniciada uma guerra jurídica que culminou no enfrentamento perante o Supremo Tribunal Federal, decidindo pela constitucionalidade da cobrança do imposto.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089-DF, ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg), o Supremo Tribunal Federal - STF decidiu, por 10 votos a 01, que é constitucional a cobrança do ISS sobre os serviços prestados por cartórios:

(...) As pessoas que exercem atividade notarial não são imunes à tributação, porquanto a circunstância de desenvolverem os respectivos serviços com intuito lucrativo invoca a exceção prevista no art. 150, § 3º da Constituição. O recebimento de remuneração pela prestação dos serviços confirma, ainda, capacidade contributiva. A imunidade recíproca é uma garantia ou prerrogativa imediata de entidades políticas federativas, e não de particulares que executem, com inequívoco intuito lucrativo, serviços públicos mediante concessão ou delegação, devidamente remunerados. Não há diferenciação que justifique a tributação dos serviços públicos concedidos e a não-tributação das atividades delegadas. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente. **(ADI 3089, Relator p/ Acórdão: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2008).**

No referido julgamento não foram discutidas, pelo menos de forma explícita, a base de cálculo e a alíquota do ISS que deveriam incidir sobre os referidos serviços.

Como regra geral, a base de cálculo do ISS sobre a qual incide a alíquota é o preço do serviço (art. 7º, da LC 116/2003). Os Municípios, em geral, têm cobrado o ISS dos serviços notariais e registrais aplicando a alíquota de 5% sobre o valor dos emolumentos<sup>1</sup>.

No entendimento já consolidado do Superior Tribunal de Justiça, a atividade cartorária não é, exclusivamente, de caráter pessoal, na medida em que o reconhecimento de firma, a emissão de certidões, a elaboração de escrituras, entre outras, podem e, na prática são, prestadas tanto pelo titular das serventias como por seus funcionários, indicados como substitutos (art. 20, caput e § 1º, da Lei 8.935/94<sup>2</sup>). Além disso, o § 4º do mesmo art. 20, por sua vez, preconiza que os substitutos poderão praticar todos os atos que sejam próprios dos notários e registradores, exceto, lavrar testamentos.

Para o STJ, não se aplica à prestação de serviços de registros públicos cartorários e notariais, a sistemática do chamado "ISSQN Fixo" previsto no § 1º do art. 9º do Decreto 406/68<sup>3</sup>:

Art. 9º A base de cálculo do imposto é o preço do serviço.

**§ 1º Quando se tratar de prestação de serviços sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte, o imposto será calculado, por meio de alíquotas fixas ou variáveis, em função da natureza do serviço ou de outros fatores pertinentes, nestes não compreendida a importância paga a título de remuneração do próprio trabalho. (grifei).**

---

<sup>1</sup> Emolumento é o valor pago pelo usuário do serviço pelos atos praticados na serventia notarial e de registro. Ex: o tabelionato de notas do Estado X cobra 2 reais a título de emolumentos pelo serviço notarial de autenticação de documentos.

<sup>2</sup> Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).

<sup>3</sup> Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências

**Vejam, então, os julgados mais recentes do STJ acerca da questão em apreço:**

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. ISS. A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REGISTROS PÚBLICOS (CARTORÁRIO E NOTARIAL) NÃO SE ENQUADRA NO REGIME ESPECIAL PREVISTO NO ART. 9º, § 1º. DO DECRETO-LEI 406/68, POIS, ALÉM DA FINALIDADE LUCRATIVA, NÃO HÁ A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SOB A FORMA DE TRABALHO PESSOAL DO PRÓPRIO CONTRIBUINTE, UMA VEZ PERMITIDA A FORMAÇÃO DE ESTRUTURA ECONOMICAMENTE ORGANIZADA PARA SEU FUNCIONAMENTO, APROXIMANDO-SE DO CONCEITO DE EMPRESA, À VISTA DO ART. 236 DA CF E DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL APLICÁVEL. (STJ - AgRg no AREsp: 305039 SP 2013/0054765-9, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 22/10/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/11/2013).

TRIBUTÁRIO. ISS. SERVIÇOS CARTORÁRIOS. REGIME DE TRIBUTAÇÃO FIXA. ART. 9º, § 1º, DO DECRETO-LEI N. 406/68. INAPLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE PESSOALIDADE NA ATIVIDADE. PRECEDENTES. (STJ - AgRg no REsp nº 1.235.704 - MS - 2ª Turma - Rel. Min. Humberto Martins - DJ 24.05.2011).

Por ter ficado evidente que a Administração Municipal não estava cobrando tributo de sua competência, em afronta ao que dispõe o art. 11 da LRF<sup>4</sup>, é que **mantenho a irregularidade 8.1, com aplicação de multa ao gestor de 13 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF/MT), nos termos do art. 289, II do RITCE/MT, c/c, art. 6º, II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010**, levando em consideração que o ISSQN deixou de ser recolhido no exercício de 2013.

Não há que se falar em cobrança da quantia de ISSQN que deixou de ser recolhida (alíquota de 5% sobre a receita bruta) entre 2008 a setembro/2013, em razão do princípio irretroatividade tributária estabelecendo que: *“É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado”* (150, III, alínea a, da Constituição Federal).

Tratando-se de lei que cria tributo, como no caso em tela, a regra da irretroatividade é absoluta, ou seja, não comporta exceções. (CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003, pág. 319)

<sup>4</sup> Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

**Assim, determino à atual Administração que promova a cobrança de ISSQN incidente sobre os serviços de registros públicos, cartorários e notariais, em cumprimento a Lei Complementar 097/2014 que criou o Tributo no Município.**

A **irregularidade 8.7 (DB 03)** é relativa ao cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 2.226,00, sem comprovação do fato motivador, em contrariedade ao que dispõe o art. 63 da L. 4.320/64, c/c art. 3º da Resolução Normativa 11/2009, deste Tribunal.

Segundo a equipe técnica, os restos a pagar processados oriundos dos empenhos de nº 3220/2012, 2943/2012 e 3425/2012, emitidos em favor da empresa J. AFONSO DA SILVA ME, foram cancelados por meio do Decreto nº 319/2013 (fls. 145/148 do documento digital nº 48152/2014), devido a ocorrência de “processamento indevido”, sendo tal motivo insuficiente para justificar os citados cancelamentos.

Alega o gestor, em síntese, que apesar de estarem devidamente liquidadas as despesas descritas nos empenhos 3220/2012, 2943/2012 e 3425/2012, estas vieram a ser canceladas, em razão de não serem mais necessários os serviços contratados da empresa J. AFONSO DA SILVA-ME, tendo sido os cancelamentos justificados pelo motivo de “processamento indevido”.

A nota técnica contida na Resolução Normativa 2/11-TCE/MT, que trata da aplicação de dispositivos da Resolução Normativa 11/09 (art. 3º), dispõe que os restos a pagar processados representam despesas que, embora não tenham sido pagas, já passaram pela etapa de entrega de produtos ou de prestação de serviços ao ente público, razão pela qual, de acordo com o posicionamento deste Tribunal, somente será admitido o seu cancelamento em situações excepcionais (Portaria 462/09 da STN<sup>5</sup>), ou seja, quando o objeto da obrigação deixa de existir ou é devolvido, **o que não se verifica no presente caso.**

Os empenhos 3220/2012 (R\$ 1.590,00), 2943/2012 (R\$ 830,00) e 3425/2012 (R\$ 636,00), foram emitidos em favor da empresa J. AFONSO DA SILVA ME, para fins de aquisição de passagens terrestres para tratamentos de pacientes em outros

---

<sup>5</sup> Os empenhos de despesas já liquidadas, nos termos da lei, não poderão ser cancelados, salvo se for cancelada também a obrigação correspondente junto ao credor, ou seja, não houver mais a dívida por devolução de materiais ou outros motivos semelhantes. Este procedimento reflete a real posição do passivo da entidade em observância à LRF, já que fora realizado o segundo estágio da despesa orçamentária que é a liquidação.

municípios, tendo sido devidamente liquidados, recebendo pareceres positivos do controle interno quanto a regularidade das despesas, conforme pude observar às fls. 145/211 do documento digital 48152/2014.

Tomando por base tais informações, não se pode aceitar que os cancelamentos dos mencionados empenhos decorreram de **“processamento indevido”**.

Com exceção ao fato envolvendo a devolução pela Prefeitura de 10 das 15 passagens adquiridas da empresa J. AFONSO DA SILVA-ME<sup>6</sup>, em razão desta não mais fazer o trajeto de Apiacás para Alta Floresta no mês de dezembro de 2012, o que, inclusive, motivou o pedido de cancelamento parcial do empenho 2943/2012<sup>7</sup>, inexistente, a meu juízo, justificativa legítima para se cancelar integralmente este e os empenhos 3220/2012 e 3425/2012.

**Diante disso, mantenho a irregularidade 8.7, com aplicação de multa ao gestor de 12 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF/MT), nos termos do art. 289, I do RITCE/MT, c/c, art. 6º, II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010.**

**Determino que a atual gestão apresente a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, de maneira pormenorizada, os motivos que levaram ao cancelamento dos restos a pagar processados oriundos dos empenhos de nº 3220/2012, 2943/2012 e 3425/2012, emitidos em favor da empresa J. AFONSO DA SILVA-ME.**

Por fim, a **irregularidade 8.9 (DB 08)**, trata do não cumprimento da Lei 12.527/2011 (Acesso à Informação).

Consta no Relatório Preliminar de Auditoria (fls. 53/54), que no Portal da Transparência do sitio eletrônico da Prefeitura não estão sendo disponibilizadas a totalidade das informações constantes do Anexo Único da Resolução Normativa nº 14/2013, deste Tribunal, editada com a finalidade de servir como guia para implementação da Lei de Acesso à Informação.

O gestor admite a falha, mas argumenta que está tomando providências no sentido de fazer constar no Portal da Transparência todas as informações exigidas pela Lei

---

<sup>6</sup> Fls. 145/228 do documento digital 48152/2014.

<sup>7</sup> Fls. 228 do documento digital 48152/2014.

12.527/2011, atendendo, por consequência, o disposto na Resolução Normativa 14/2013-TCE/MT.

Sendo assim, **mantenho a irregularidade 8.9**, com aplicação de multa ao gestor, nos termos do art. 289, II do RITCE/MT, no patamar mínimo do art. 6º, II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010, qual seja, 11 UPF's, ante sua confissão espontânea e a demonstração de estar adotando medidas para corrigir a falha apontada, o que, a meu juízo, serve para atenuar a penalidade imposta.

Por outro lado, **determino que a atual gestão promova os ajustes necessários no Portal Eletrônico da Prefeitura, a fim de dar efetivo cumprimento a Lei 12.527/2011, como também ao art. 48 da LRF.**

## **II – CONTABILIDADE:**

**RESPONSÁVEIS: ADALTO JOSÉ ZAGO-PREFEITO  
ALCIR FELDEBERG-CONTADOR**

**A irregularidade 8.11 (CB 01)** refere-se à inconsistência de registros contábeis envolvendo: diferença entre a receita contabilizada e os valores apresentados nos extratos bancários (FPM, IOF e FUNDEB).

De acordo com os quadros de fls. 04/05 do Relatório Preliminar de Auditoria, foram detectadas as seguintes diferenças nos valores do FPM, IOF e FUNDEB:

	FPM	ITR	IOF	LC 87/96	CIDE	FEX	FUNDEB
Diferença entre os repasses e os registros	8.252,76	0,00	138,26	0,00	0,00	0,00	- 6.444,37

O gestor nada argumentou a respeito da presente irregularidade.

Por sua vez, o Contador admitiu que houve erros nos registros contábeis do FPM, IOF e FUNDEB, gerando as diferenças apontadas pela equipe técnica.

Como o próprio Contador reconheceu a falha apontada, é que **mantenho a irregularidade 8.11, com aplicação de multa a ele de 11 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF/MT)**, nos termos do art. 289, II do RITCE/MT, c/c art. 6º, inciso II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010.

**Faço determinação à atual gestão para que realize as escriturações contábeis nos termos da Lei 4320/64 e Resoluções deste Tribunal, promovendo as correções das diferenças nos valores do FPM, IOF e FUNDEB, a fim de evitar distorções nos resultados fiscal, financeiro, orçamentário e dos limites constitucionais quando da análise das contas anuais de governo.**

**A irregularidade 8.13 (CB 02) refere-se à contabilização incorreta de despesas com contratações temporárias de médicos.**

Segundo a equipe técnica, as despesas com contratações temporárias de médicos foram empenhadas na dotação 3.3.90.39, como se fossem “serviços de terceiros – pessoa jurídica”, quando na verdade deveriam estar registradas como “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” (dotação 3.1.90.34), pois são despesas relativas a mão de obra, decorrentes de contratos de terceirização com pessoa jurídica, cujas atividades são inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários do órgão, devendo serem incluídas no cômputos dos gastos com pessoal.

Argumenta o Contador, que na data de 15/10/2013 foi editada a Lei Complementar nº 94/2013, com a finalidade de instituir o plano de cargo, carreiras e salários dos médicos da rede municipal de saúde. Acrescenta, que a contratação da empresa TORRES E MOCHETTI SOCIEDADE MÉDICA-SS, por meio da Ata de Registro de Preços 19/2012, se deu em razão da necessidade de atender o Programa “MAIS MÉDICOS” do Governo Federal”.

De acordo com o art. 16, § 1º da LRF, estarão incluídas no cálculo com pessoal os contratos que se referem à substituição de servidores.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ao publicar o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF<sup>8</sup>, estabeleceu critérios cumulativos para exclusão dos gastos com contratos de terceirização do cômputo da despesa com pessoal, conforme texto abaixo transcrito:

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas

---

<sup>8</sup> 13 Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012. p. 509-511.

no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

**Neste sentido, é a Resolução Normativa 14/2013, deste Tribunal:**

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA. CONSULTA. PESSOAL. CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS.

1) A Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade; b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção; e, c) não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro). 2) Os contratos de terceirização devem ser precedidos de regular procedimento licitatório, de acordo com os ditames da Lei 8.666/93. 3) O Poder Público, na qualidade de contratante de serviços prestados por pessoas jurídicas que possam, eventualmente, configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331 do TST c/c ADC nº 16/DF do STF. 4) A contratação de pessoas físicas para a execução de atividades acessórias e instrumentais da Administração, a título de terceirização, representa alto risco trabalhista, podendo acarretar ao Poder Público a aplicação dos ditames da Súmula 363 do TST. **CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. LIMITE DE FOLHA DE PAGAMENTO. DESPESAS NÃO COMPUTADA.** 1) As terceirizações consideradas lícitas não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no artigo 29-A, § 1º, da CF/88. 2) As terceirizações ilícitas devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no artigo 29-A, § 1º, da CF/88. São ilícitas as terceirizações que, alternativamente: a) supram atividades finalísticas e típicas do órgão ou entidade contratante; b) sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro ativo de pessoal do órgão ou entidade; e, c) configurarem relação de emprego entre a Administração contratante e o obreiro, caracterizada pela ocorrência dos pressupostos da subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade.

Ao analisar detidamente a Ata de Registros 19/2012, constatei que a empresa TORRES E MOCHETTI SOCIEDADE MÉDICA-SS, foi contratada para prestar serviços de fornecimento de mão de obra médica nas áreas de clínica geral e cirurgia nos

PSF's, mas também de realização de plantões, direção técnica e clínica no Hospital Municipal, além de realização de exames de ultrassonografia.

Apesar de o Poder Executivo Municipal ter implementado o Plano de Cargos, Carreira e Salário dos Médicos somente em 2013 (Lei Complementar nº 94/2013), não vejo razões para enquadrar os serviços prestados pela referida empresa como sendo de natureza finalística da Administração Pública, posto que se voltaram ao atendimento de demandas específicas, no caso, da realização do Programa de Saúde das Famílias – PSF's e do Programa “Mais Médicos” do Governo Federal.

Além disso, os serviços contratados englobaram a realização de exames médicos, ficando afastada, a meu juízo, a hipótese de que a contratação visou única e exclusivamente a oferta de mão de obra médica para atuarem em atividades próprias daqueles de carreira da Administração Municipal.

Por tratar-se de contratação lícita, entendo como correto o seu registro na dotação 3.3.90.39 (serviços de terceiros – pessoa jurídica), não devendo, portanto, integrar os gastos com pessoal, segundo o que preceitua a **Resolução Normativa 14/2013, deste Tribunal.**

Vale salientar, que revendo os julgamentos das contas anuais dos exercícios anteriores (2009 a 2013), não verifiquei qualquer apontamento a respeito da ocorrência de contratação irregular de médicos pela Administração Municipal.

**Com base nos argumentos acima, afastado a irregularidade 8.13, considerando-a sanada.**

Recomendo à atual gestão que realize os registros contábeis de acordo com os dispositivos normativos da Lei 4320/64 e diretrizes dos Manuais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional.

### **III – PRESTAÇÃO DE CONTAS:**

**RESPONSÁVEIS: ADALTO JOSÉ ZAGO-PREFEITO  
ALCIR FELDEBERG-CONTADOR**

**A irregularidade 8.18 (MC 03)** refere-se a não discriminação no Sistema Aplic das receitas relacionadas a cota parte do FPM e do ICMS.

Para equipe técnica, as transferências das receitas do FPM e ICMS foram registradas, respectivamente, junto com as “outras transferências da união” e “outras participações na receita do estado”, em desacordo com o princípio da discriminação (fls. 06/07 do Relatório Preliminar de Auditoria).

Argumenta o Contador, que a falha apontada se deu em razão de problemas operacionais no software de gerenciamento de envio e inserção de dados/informações no Sistema Aplic, estando os valores das receitas relacionadas às cotas do FPM e do ICMS devidamente discriminados nos Anexos 2 e 10, os quais foram a este Tribunal por meio físico.

Como é possível identificar de modo discriminado os valores das transferências das receitas do FPM e ICMS nos Anexos 2 e 10 encaminhados por meio físico a este Tribunal, é que **mantenho a irregularidade 8.12**, sem aplicação de multa, fazendo **determinação à atual gestão, a fim de que encaminhe as escriturações contábeis com exatidão para o Sistema APLIC, evitando novas falhas nas próximas contas.**

#### **IV – DESPESAS:**

##### **RESPONSÁVEL: ADALTO JOSÉ ZAGO – PREFEITO**

**A irregularidade 8.2 (JB 01)** trata da realização de despesas consideradas ilegais, ilegítimas e lesivas ao patrimônio público, consistente em juros e multas no valor de R\$ 393,56, em razão de atrasos no pagamento de duas parcelas oriundas do montante parcelado de débitos previdenciários junto ao Instituto de Previdência de Apicás - PREVIAP.

O gestor confirma a irregularidade apontada e esclarece ter sido ela originada da impontualidade no cumprimento de obrigações de gestões passadas.

É certo que os juros, multas e correção monetária cobradas sobre débitos oriundos do atraso ou não pagamento de obrigações contraídas pela Administração Pública, acarretam despesas ilegais e ilegítimas, na medida em que estas não foram programadas segundo as regras orçamentárias, tornando lesivas ao erário se pagas com recursos públicos, tal como se pode verificar no presente caso.

Em que pese não ter o gestor dado causa aos débitos com o RPPS, ficou responsável pelo parcelamento entabulado com o Instituto de Previdência de Apicás ao suceder o ex-Prefeito no comando da Prefeitura, devendo, portanto, honrar com as parcelas mensais nas datas aprazadas, o que, inclusive, se aplica as obrigações vigentes de natureza contratual, tributária, previdenciária ou administrativa.

Assim, amparado no entendimento unânime deste Tribunal, sedimentado pela Resolução de Consulta 69/2011, **mantenho a irregularidade 8.2, com determinação de ressarcimento ao erário do valor de R\$ 393,56, mediante recursos próprios do gestor**, posto que tal quantia refere-se a juros, multas e correção monetária por atraso no cumprimento de obrigação administrativa da Prefeitura, sendo, portanto, considerada como despesa ilegal, ilegítima e lesiva ao patrimônio público.

<b>Data/Empenho</b>	<b>Nº/ Empenho</b>	<b>Juros/Multas</b>	<b>Data/Pagamento</b>	<b>Observação</b>
21/05/13	1514/2013	48,61	29/05/13	Valor de juros corrigido devido ao atraso do pagamento da guia nº 17/60.
05/06/13	1795/2013	344,95	07/06/13	Valor de juros corrigido devido ao atraso do pagamento da guia 09/420
				<b>TOTAL 393,56</b>

## **V – LICITAÇÃO:**

**RESPONSÁVEL: ADALTO JOSÉ ZAGO - PREFEITO**

**A irregularidade 8.3 (GB 05)** é relativa ao suposto fracionamento de despesa com show pirotécnico, por meio dos empenhos 1810/2013 e 1811/2013, a fim de promover indevidamente a dispensa em razão do valor.

O gestor alega que os objetos dos empenhos são distintos, sendo um relativo a aquisição de fogos de artifício e outro referente a prestação de serviço para instalação destes. Acrescenta ainda, que não é caso de improbidade administrativa, pois ausente a demonstração de má-fé de sua parte.

A equipe técnica mantém seu posicionamento quanto ao fracionamento da despesa, pois entende que no caso concreto as contratações almejavam um único objetivo: a realização do show pirotécnico. A modalidade de licitação a ser escolhida deveria considerar o objeto como um todo (somatória das parcelas), nos termos do art. 23, § 2º da Lei 8.666/93.

No caso em análise, percebe-se que os empenhos 1810/2013 (R\$ 7.500,00) e 1811/2013 (R\$ 3.500,00) envolveram, a meu juízo, objetos idênticos que poderiam ser contratados de uma única vez, caracterizando ilegal fracionamento de despesa.

O inc. II do art. 24 da Lei 8.666 é claro ao vedar a realização de contratação direta de parcelas de um mesmo bem ou serviço que possa ser realizado de uma só vez.

Com relação ao tema em questão, este Tribunal de Contas já pacificou seu entendimento por meio da Resolução de Consulta nº 21/2011:

Licitação. Parcelamento e fracionamento. Obrigatoriedade e Definição da Modalidade. Parcelamento do objeto. Fracionamento de despesas. Critérios. O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos: (...) 2) **As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa.** Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço; 3) **As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória,** a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente; 4) **Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício;** 5) **Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;** 6) A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória; (...).

Deste modo, **mantenho a irregularidade 8.3, com aplicação de multa ao gestor de 12 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF/MT), nos termos do art. 289, II do RITCE/MT, c/c art. 6º, inciso II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010.**

**Determino à atual gestão que realize planejamento efetivo e adequado das despesas necessárias para todo o exercício, a fim de garantir a realização de licitação na modalidade adequada, com especial atenção a vedação do art. 24, I da Lei 8.666/93.**

#### **VI – GESTÃO PATRIMONIAL:**

#### **RESPONSÁVEL: ADALTO JOSÉ ZAGO - PREFEITO**

A **irregularidade 8.6 (BB 03)** é referente à não adoção de providências efetivas para cobrança da Dívida Ativa, gerando a prescrição de créditos tributários.

O gestor alega que ao longo de seu mandato vem procurando intensificar a inscrição de créditos em dívida ativa e, conseqüentemente, a cobrança e o recebimento destes. Para evidenciar a evolução dos resultados, trouxe para em sua defesa cópias dos demonstrativos contábeis de outros exercícios e do atual.

A equipe técnica informa que a Administração Municipal tem, de fato, progredido na inscrição dos créditos em dívida ativa, sem, no entanto, adotar todas as medidas possíveis para a efetiva cobrança (execução judicial, notificações e protesto cartorial), sendo esta a causa do baixo volume de recebimentos.

No exercício de 2013, os créditos inscritos em Dívida Ativa diminuíram **1,9%** em relação ao estoque do exercício de 2012, enquanto a recuperação de créditos representou **11,45%** do mesmo saldo, conforme exposição a seguir:

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VALOR -R\$ (Aplic) – Exercício de 2013</b>
Saldo do Exercício Anterior	454.724,23
Inscrições no Exercício	43.425,62
Cobrança	52.078,61
<b>Saldo do Exercício 2013</b>	<b>446.071,24</b>
<b>% de decréscimo da Dívida Ativa</b>	<b>1,90%</b>
<b>% Recebimento da Dívida Ativa (Cobrança)</b>	<b>11,45%</b>

A série histórica do saldo da Dívida Ativa, no período 2010/2013, indica decréscimo significativo, conforme se pode observar:

HISTÓRICO DO SALDO DA DÍVIDA ATIVA				
ESPECIFICAÇÃO	2010	2011	2012	2013
Saldo Dívida Ativa	634.932,81	450.515,24	454.724,23	446.071,24
Variação %	-	-29,05%	0,93%	-1,90%

Em razão do histórico de baixo volume de recebimentos dos créditos, foi determinando nas contas anuais de 2012, que a atual gestão viesse a realizar ações voltadas a obtenção de resultados concretos e eficazes na cobrança da dívida ativa do Município (Acórdão 1808/2013).

As providências adotadas pela Administração Pública de Apicás em 2013 para a cobrança da dívida ativa, consoante inspeção *in loco* e documento digital nº 48152/2014 (fls. 131), foram as seguintes:

- 1) Realização do REFIS (programa de parcelamento de dívidas, com desconto dos encargos moratórios), conforme Lei Municipal nº 792/2013;
- 2) Publicação em jornal local (O porto), no dia 16 de agosto de 2013, edição nº 282, de lista de contribuintes inscritos em dívida ativa, intimando-os a regularizar os débitos;
- 3) 83 notificações extrajudiciais exigindo dos contribuintes inadimplentes a regularização dos débitos relacionados à dívida ativa.

Consta às fls. 31 do Relatório Preliminar de Auditoria (fls. 31), a informação da equipe técnica de que não foram ajuizadas ações de execução fiscal em 2013, assim como se verificou no exercício de 2012.

A meu juízo, não é justo imputar ao gestor atual a responsabilidade total pelo histórico de baixos registros de inscrição de créditos em Dívida Ativa, como também pela falta de medidas efetivas de cobrança (execução judicial, notificações e protesto cartorial), uma vez que esta problemática tem origem em outras gestões.

Certo é, que o Sr. Adalto José Zago ao assumir o comando da Administração Municipal em 2013, buscou dar cumprimento à determinação feita por este Tribunal nas contas anuais de 2012, tomando as providências descritas às fls. 131 do documento digital nº 48152/2014, o que, inclusive, resultou na expressiva recuperação de créditos de 11,45% do estoque existente.

Ante o exposto, entendo que a **presente irregularidade deve ser sanada, cabendo tão somente recomendação à atual gestão, no sentido de implementar novas**

**ações para incrementar a atividade de cobrança da Dívida Ativa, adequando essa área de gestão fiscal ao que estabelece a LRF.**

## **VII – SEM CLASSIFICAÇÃO:**

### **RESPONSÁVEL: ADALTO JOSÉ ZAGO - PREFEITO**

**A irregularidade 8.8** Os estabelecimentos de saúde de Apicás não dispõem de adequada estrutura física, de recursos materiais e tecnológicos necessários ao atendimento da população.

A equipe técnica utilizou como parâmetro (critério de auditoria) as Resoluções (RDC) e o manual de estrutura física das unidades básicas de saúde, ambas normativas elaboradas pelo Ministério da Saúde, de acordo com o quadro de fls. 37/39 do Relatório Preliminar de Auditoria.

Para evidenciar os problemas encontrados nos PSF's e no Hospital Municipal, a equipe técnica anexou fotos às fls. 39/46 do Relatório Preliminar de Auditoria.

Os direitos sociais, especificamente o direito à saúde, localizam-se no Capítulo II do Título II da Constituição da República. O Título II elenca os direitos e garantias fundamentais. Tendo em vista que os direitos sociais estão localizados no capítulo II que se situa e que está sob a égide dos direitos e garantias fundamentais, por certo que os direitos sociais (como a saúde) são direitos fundamentais do homem e que possuem os mesmos atributos e garantia destes direitos.

Afora os números que traduzem os péssimos resultados da saúde pública no país, os noticiários estampam em suas manchetes, casos estarrecedores de hospitais públicos sem as mínimas condições de funcionamento, quer seja por problemas estruturais que vão desde paredes caindo até falta de materiais essenciais as rotinas hospitalares, como gases, luvas, soros, macas etc; quer seja por escassez de médicos, enfermeiros, radiologistas, maqueiros, dentre outros profissionais necessários ao atendimento dos pacientes.

Num cenário quase comparado ao de uma guerra, idosos, adultos e crianças amontoam-se nos corredores dos hospitais e policlínicas, sentados em cadeiras ou mesmo

no chão devido à falta de leitos, aguardando horas a fio por um atendimento médico, o que em muitos casos acaba não acontecendo e alguns, lamentavelmente, chegam até vir a óbito.

O descaso com a saúde pública não se restringe aos hospitais e policlínicas, atinge também os postos de farmácias de alto custo, razão de muitas demandas que são levadas ao Judiciário, ante o não fornecimento de medicamentos listados pelo SUS, deixando vários doentes sem remédios que podem lhes custar a vida, gerando assim, o fenômeno conhecido como “Judicialização da Saúde”, tema de grande discussão no mundo jurídico e político.

No caso em análise, pude constatar a precariedade de algumas instalações dos Posto de Saúde da Família e do Hospital Municipal, o que, infelizmente, não se difere da maioria dos municípios brasileiros, sendo este o triste retrato da saúde pública no país.

**Portanto, mantenho a irregularidade 8.8, com aplicação de multa ao gestor de 14 UPF's, nos termos do art. 289, II do RITCE/MT, c/c, do art. 6º, II, “a”, c/c § 2º deste, da Resolução Normativa 17/2010, levando em consideração a quantidade de falhas detectadas nas dependências dos PSF's e do Hospital de Apiacás, demonstradas pelas fotos de fls. 39/46 do Relatório Preliminar de Auditoria.**

**Faço forte determinação à atual gestão, para que diligencie no sentido de promover a correção das falhas encontradas pela equipe técnica quando da auditoria *in loco* nos PSF's e no Hospital Municipal, conforme demonstrado às fls. 37/46 do Relatório Preliminar de Auditoria, o que ficará como ponto de controle para análise nas próximas contas anuais de gestão.**

#### **VIII– DO MÉRITO DAS CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013:**

O reduzido número de irregularidades e a baixa gravidade destas, dão conta de uma gestão que não apresentou falhas que pudessem comprometer o equilíbrio fiscal, financeiro e a regularidade das contas públicas.

Convém pontuar, que das 10 (dez) irregularidades remanescentes após a análise das defesas pela equipe técnica, dei por sanada duas e considereei como formal outras duas, não sendo as 06 irregularidades restantes, suficientes para macular as presentes contas, em que pese ter havido imposição de ressarcimento do valor de R\$ 393,56

ao erário (irregularidade 8.2), medida que somente foi adotada frente à constatação de despesas ilegítimas, mas que não evidenciaram má-fé do gestor no sentido de desfalcar os cofres do Município ou de beneficiar-se indevidamente.

Ressalto, ainda, que o Procurador de Contas, **Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho**, através do Parecer 1730/2014, não diverge do posicionamento acima, tendo ele manifestado pelo julgamento regular das contas anuais de gestão em questão.

Portanto, firmo entendimento de que as Contas Anuais de Gestão do Município de Apicás, exercício de 2013, **estão aptas a serem aprovadas, uma vez que as irregularidades mantidas não resultaram em dano direto ao erário ou prejuízos à execução de programas ou atos de gestão (art. 193 do RITCE/MT).**

### **VOTO**

Diante do exposto, acolho em parte o Parecer Ministerial 1730/2014 do Procurador de Contas, Getúlio Velasco Moreira Filho, tendo em vista o que dispõe o inc. II do art. 71, e art. 75, ambos da Constituição Federal, art. 212 da Constituição Estadual, inciso II do artigo 1º da Lei Complementar 269, de 29/01/2007, e **VOTO no sentido de julgar Regulares as contas anuais de gestão da Prefeitura de APIACÁS, exercício de 2013**, sob a responsabilidade do **Sr. ADALTO JOSÉ ZAGO**, nos termos do **art. 193 da Resolução Normativa 14/2007 – Regimento interno deste Tribunal, com recomendações, determinações legais, aplicação de multas e dever de ressarcimento de valor ao erário.**

**Voto**, ainda, para **recomendar** à atual gestão que:

**1)** Aprimore o controle de frequência dos médicos contratados que atendem nos PSF's e no Hospital Municipal;

**Voto**, também, para **determinar** à atual gestão que:

**2)** Encaminhe as escriturações contábeis com exatidão para o Sistema APLIC, evitando as divergências que foram apontadas na irregularidade 8.6 nas próximas contas;

**3)** Efetue a cobrança de ISSQN incidente sobre os serviços de registros públicos, cartorários e notariais, em cumprimento a Lei Complementar 097/2014 que criou o tributo no Município de Apicás;

4) Apresente a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, de maneira pormenorizada, os motivos que levaram ao cancelamento dos restos a pagar processados oriundos dos empenhos de nº 3220/2012, 2943/2012 e 3425/2012, emitidos em favor da empresa J. AFONSO DA SILVA-ME;

5) Diligencie no sentido de realizar os ajustes necessários no Portal Eletrônico da Prefeitura, a fim de dar efetivo cumprimento a Lei 12.527/2011, como também ao art. 48 da LRF;

6) Realize as escriturações contábeis nos termos da Lei 4320/64 e Resoluções deste Tribunal, promovendo as correções das diferenças nos valores do FPM, IOF e FUNDEB, a fim de evitar distorções nos resultados fiscal, financeiro, orçamentário e dos limites constitucionais quando da análise das contas anuais de governo;

7) Promova planejamento efetivo e adequado das despesas necessárias para todo o exercício, a fim de garantir a realização de licitação na modalidade adequada, com especial atenção a vedação do art. 24, I da Lei 8.666/93;

8) Adote medidas para corrigir as falhas encontradas pela equipe técnica quando da auditoria *in loco* nos PSF's e no Hospital Municipal, conforme demonstrado às fls. 37/46 do Relatório Preliminar de Auditoria, o que ficará como ponto de controle para análise nas próximas contas anuais de gestão.

**Voto, na sequência, pela determinação ao Sr. ADALTO JOSÉ ZAGO de restituir ao erário municipal, mediante recursos próprios, o valor de R\$ 393,56<sup>9</sup>, referente a juros, multas e correção monetária por atraso no cumprimento de obrigação administrativa da Prefeitura, sendo, portanto, considerada como despesa ilegal, ilegítima e lesiva ao patrimônio público.**

**Voto pela aplicação de multas no total de 73 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT), sendo 62 UPF's/MT ao Prefeito, Sr. ADALTO JOSÉ ZAGO e 11 UPF's/MT ao Contador, Sr. ALCIR FELDEBERG, assim detalhadas:**

**ADALTO JOSÉ ZAGO:**

- **13 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT)**, em decorrência da **irregularidade do item 8.1**, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT, c/c art. 6º, II, "a", da Resolução Normativa 17/2010-TCE/MT;

- **12 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT)**, em decorrência da **irregularidade do item 8.7**, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT, c/c art. 6º, II, "a", da Resolução Normativa 17/2010-TCE/MT;

- **11 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT)**, em decorrência da **irregularidade do item 8.9**, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT, c/c art. 6º, II, "a", da Resolução Normativa 17/2010-TCE/MT;

---

<sup>9</sup> Valores e datas dos fatos geradores das despesas na irregularidade 8.2 das razões do voto e às fls. 06/07 do Relatório Preliminar da equipe técnica - documento digital nº 4477/2014.

- **12 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT)**, em decorrência da **irregularidade do item 8.3**, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT, c/c art. 6º, II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010-TCE/MT;

- **14 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT)**, em decorrência da **irregularidade do item 8.8**, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT, c/c art. 6º, II, “a” e § 2º, da Resolução Normativa 17/2010-TCE/MT.

**ALCIR FELDEBERG:**

- **11 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT)**, em decorrência da **irregularidade do item 8.11**, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT, c/c art. 6º, II, “a”, da Resolução Normativa 17/2010-TCE/MT;

**Alerto que a reincidência nas impropriedades ou falhas apontadas poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes, sem prejuízo das demais sanções cabíveis (§§ 1º e 2º, do art. 193 do RITCE-MT).**

**Encaminhe-se ao Relator das contas anuais do exercício de 2014, cópia do Acórdão a ser proferido pela Tribunal Pleno, para fins de análise do cumprimento das determinações que constarem da decisão plenária.**

**É como voto.**

Cuiabá/MT, 30 de maio de 2014.

(assinatura digital)

**Conselheiro VALTER ALBANO DA SILVA**  
**Relator**