

ANÁLISE DE RECURSO ORDINÁRIO

PROCESSO N°	:	7657-0/2013
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2012 - RECURSO ORDINÁRIO
GESTOR	:	PERCIVAL SANTOS MUNIZ
RELATOR	:	CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM
AUDITOR	:	WESLEY FARIA E SILVA

Exmo. Senhor Conselheiro Relator:

Em cumprimento da Decisão de 3 de novembro de 2014 (DESPACHO_76570_2013_05 doc. 191674/2014) que julgou pelo **conhecimento** do presente recurso ordinário (Malote Digital 181757/2014), segue a análise das irregularidades que constam do Relatório de Auditoria (RELATORIO_TECNICO_76570_2013_01 doc. 315007/2013). e que permaneceram até a Declaração de Voto (VOTO_76570_2013_01 doc. 166585/2014), o qual fundamentou o Acórdão 1.857/2014 – TP (ACORDAO 2013_76570_01 doc. 164336/2014, da Relatoria do conselheiro José Carlos Novelli, publicado no D.O.E/TCE-MT, edição 472, de 25/9/2014, objeto deste recurso em análise.

1. ANÁLISE

2.1. Considerações Iniciais

A peça recursal em análise refere-se aos processos 7.657-0/2013 (Contas Anuais de Gestão do Exercício de 2013), 17.844-6/2013 (representações de natureza externa) e 30.655-0/2013 (relatório de obras e serviços de engenharia); todos julgados por meio do Acórdão 1.857/2014 – TP.

Assim, **parte** do conteúdo das razões apresentadas pelo Recorrente é dirigida às irregularidades que constam do Processo nº 30.655-0/2013 – Contas Anuais de Gestão Relativos às Obras e Serviços de Engenharia, as quais originaram as seguintes determinações do citado Acórdão:

(...) **determinando**, por fim, ao Sr. Percival Santos Muniz, que **restitua** aos cofres públicos municipais, com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**, os **montantes** de: (...) **b) R\$ 2.613,26** pelo pagamento de serviços que não foram executados em favor da empresa JB Construções; e, ainda, nos termos do artigo 75, II, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 289, II, da Resolução nº 14/2007, **aplicar** ao Sr. Percival Santos Muniz as **multas** de: (...) **c) 10 UPFs/MT** pelas diversas ofensas à Lei de Licitações, verificadas no bojo do processo nº 30.655-0/2013 (item 12); e, **d) 10 UPFs/MT** ante a ofensa ao artigo 6º, X, c/c o artigo 7º, II, e § 2º, I a IV, da Lei nº 8.666/1993 (processo nº 30.655-0/2013); cujas multas deverão ser recolhidas ao Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, como preceitua a Lei nº 8.411/2005, com

recursos próprios, **no prazo de 60 dias;**

Pois bem, como essa parte trata de questão afeta à Secex Engenharia, sugere-se que tal seja encaminhada para aquele Setor, nada obstante à análise que será feita adiante, referente às questões próprias desta Secretaria.

2.2. Análise das Irregularidades

2.2.1. Restituição

Consta do Acórdão a seguinte determinação de restituição:

(...) **determinando**, por fim, ao Sr. Percival Santos Muniz, que **restitua** aos cofres públicos municipais, com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**, os **montantes** de: **a) R\$ 51.153,80** pela realização de despesas antieconômicas, conforme descrito nos subitens 1.1 a 1.5 (pagamentos com atraso de faturas de energia elétrica, água e esgoto e encargos previdenciários e outros incidentes sobre as folhas de pagamentos) *(...)*

Por sua vez, as irregularidades mencionadas nesse trecho são as seguintes:

1 - JB 01. Despesa Grave 01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

1.1. Pagamento de R\$ 10.423,61 em juros e multas geradas por atraso no recolhimento de encargos sobre folha de pagamento – guias da previdência social,

ensejando em uma gestão antieconômica, pela criação de encargos adicionais não condizentes com o caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública (art. 4º da Lei Federal 4.320/64), conforme demonstrado no Quadro 6 em anexo. Tal fato evidencia ainda deficiência do planejamento de desembolso financeiro, acarretando em desvio de finalidade na aplicação dos recursos da Prefeitura. Irregularidade detalhada no item 3.2. (JB 01 – Irregularidade grave, conforme Resolução 17/2010 TCE-MT);

1.2. Pagamento de R\$ 30.431,59 em juros e multas geradas por atraso no SERV-SAÚDE conforme demonstrado no Quadro 7, em anexo. Tal fato evidencia novamente deficiência do planejamento de desembolso financeiro, acarretando em desvio de finalidade na aplicação dos recursos da Prefeitura de Rondonópolis. Irregularidade detalhada no item 3.2. (JB 01 – Irregularidade grave, conforme Resolução 17/2010 TCE-MT);

1.3. Pagamento de R\$ 3.210,42 em juros, multas e correção monetária geradas pelo atraso nas faturas de serviço de telefonia, ensejando em uma gestão antieconômica, pela criação de encargos adicionais não condizentes com o caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública (art. 4º da Lei Federal 4.320/64) – Descrição detalhada das despesas nos Quadros 8 e 9 em anexo. Irregularidade detalhada no item 3.2. (JB 01 – Irregularidade grave, conforme Resolução 17/2010 TCE-MT);

1.4. Pagamento de R\$ 6.839,47 em juros, multas e correção monetária geradas pelo atraso das faturas de serviço de energia elétrica, ensejando em uma gestão antieconômica, pela criação de encargos adicionais não condizentes com o caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública (art. 4º da Lei Federal 4.320/64) – Descrição detalhada das despesas no Quadro 10 em anexo. Irregularidade detalhada no item 3.2. (JB01 – Irregularidade grave, conforme

Resolução 17/2010 TCE-MT);

1.5. Pagamento de R\$ 248,71 em juros, multas e correção monetária geradas pelo atraso nas faturas de serviço de água e esgoto, ensejando em uma gestão antieconômica, pela criação de encargos adicionais não condizentes com o caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública (art. 4º da Lei Federal 4.320/64) – Descrição detalhada das despesas no Quadro 11 em anexo. Irregularidade detalhada no item 3.2. (JB 01 – Irregularidade grave, conforme Resolução 17/2010 TCE-MT).

Síntese das Razões do Recurso

O Recorrente apresenta argumentos diferentes do apresentado na ocasião da Defesa (doc. MALOTE_DIGITAL_49611_2014_01), que consistia em informar sobre medidas que seriam tomadas para apurar a responsabilidade de quem gerou as multas, conforme Parecer Jurídico nº. 099/2014 e Memorando PGM nº. 340/2014, e encaminhar a este Tribunal de Contas o resultado das apurações.

Menciona, neste recurso, que o art. 80, § 2º do Decreto-Lei Federal nº 200/67 prevê a exclusão da responsabilidade do ordenador de despesas por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas; e que o referido dispositivo legal é a pura aplicação do princípio da boa-fé em favor do gestor para excluir sua responsabilidade. E, para reforçar sua tese, faz diversas transcrições doutrinárias e jurisprudenciais.

Argumenta a respeito das dificuldades de gerenciar e controlar as finanças públicas; sobre a complexidade de realização da despesa pública e acerca

dos diversos departamentos internos dos órgãos que recebem as faturas para o processamento regular da despesa; e, para ilustrar, faz uma comparação com uma orquestra sinfônica na qual deve haver harmonia entre seus músicos. Afirma, assim, que não depende unicamente da vontade pessoal do gestor a determinação de pagamento de contas e faturas.

Pondera sobre a falibilidade humana, valendo-se do jargão “errar é humano” para sustentar que é humanamente impossível, em qualquer esfera de governo e de poder, que não exista alguma falha pertinente a atraso na quitação de contas ou faturas.

Defende que não houve má-fé do Gestor porque quando assumiu a Prefeitura encontrou o Município em situação precária, com ruas esburacadas, problemas de infraestrutura (obras e serviços de engenharia e bens móveis), escassez de medicamentos e outros), conforme recortes de notícia de jornal juntados; e que, diante desse cenário, pautou no início da sua gestão pelos princípios da boa-fé e da razoabilidade, tendo em vista que era necessário ações emergenciais para minimizar o sofrimento do cidadão rondonopolitano.

Assim, afirma que priorizou os pagamentos de grande interesse da sociedade; admite que houve os pagamentos em atraso, mas pondera que isso ocorreu só no primeiro semestre pois a partir o segundo semestre buscou pagar as despesas em dia, conforme comprovantes que junta.

Alega que as dificuldades do início de gestão são alheias a sua vontade, mas que procurou equacionar o problema nos limites de sua competência; que não foi um gestor negligente e nem inconsequente, apenas buscou tomar decisões equilibradas, pautando-se no princípio da boa-fé.

Por fim, cita trecho do voto vista do processo n. 7894-8/2013 deste Tribunal, referente a um caso que afirma ser semelhante, e conclui solicitando que os esclarecimentos sejam aceitos e a consequente retirada a penalidade que lhe foi imposta, ou que, caso seja apenado, que seja de forma pedagógica.

Análise do Auditor

Não foi demonstrado no processo prática de atos, por agente subordinado, que tenha exorbitado as ordens por ele recebidas; portanto, não há que se excluir a responsabilidade do Recorrente com base no art. 80, § 2º do Decreto-Lei Federal nº 200/67. Pelo contrário, a própria tese apresentada pelo recorrente é no sentido de que o **Gestor** deliberadamente optou pelos gastos que considerou mais razoáveis e urgentes priorizando os recursos “para ações emergenciais para minimizar o sofrimento do cidadão rondonopolitano”.

Vale dizer, necessidades e sofrimento do cidadão por carências ligadas à infraestrutura, serviços públicos, etc. é o que há de comum em todos os cantos do País, portanto, a menção da existência desses mesmos problemas, especificamente em Rondonópolis, não serve como argumento plausível para os atrasos no pagamento das obrigações, fato que gerou prejuízos considerável ao Município.

Nem os problemas são extraordinários nem as despesas que foram pagas em atraso, muito pelo contrário, são despesas previsíveis que devem compor o planejamento do município, como bem fundamentou o Relator (VOTO_76570_2013_01 doc. 166585/2014):

No tocante as impropriedades supratranscritas, o Prefeito

informa que está tomando as medias necessárias para apurar a responsabilidade de quem gerou esse fato, conforme Parecer Jurídico nº. 099/2014 e Memorando PGM nº. 340/2014, comprometendo-se a encaminhar a esta Corte de Contas o resultado das apurações. Entretanto, tais argumentos não devem prosperar, uma vez que despesas contínuas como de água, luz, telefone, bem como das parcelas patronais do INSS **são de simples planejamento, motivo pelo qual seu atraso, quando não justificado por situações extraordinárias denotam, tão somente, desídia administrativa que gera gasto lesivo ao erário.** (negrito do Auditor)

Quanto à alegada ausência de má-fé, e da falibilidade humana, não são fatores para afastar o dever de ressarcimento do prejuízo ao erário; tampouco justificam, ao caso, apenas a aplicação de medidas pedagógicas, como sugeriu o Recorrente.

Vale dizer, mesmo não tendo má-fé (dolo), ainda subsiste o dever de ressarcimento, uma vez estão presentes no caso os elementos **nexo causal e culpa**: esta caracterizada pela omissão do Gestor que não agiu com diligência, não tomou as medidas necessárias ao cumprimento das obrigações do Município em dia, a pretexto de priorizar outras necessidades, (como já aqui mencionado); aquele (o nexo causal) porque a omissão ocasionou os atrasos e multas respectivas, ou seja, gerou prejuízo à fazenda municipal. É a pura e simples aplicação da responsabilidade civil contida no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no artigo 927 combinado com o 186, ambos do Código Civil:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária,

negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Em suma, o Gestor deve restituir ao erário não porque agiu de má-fé, mas porque causou, culposamente, prejuízo ao Município. Nesse sentido, vale citar a precisa fundamentação do Relator (VOTO_76570_2013_01 doc. 166585/2014):

Verifica-se no caso a necessidade de se reparar o dano causado ao erário e não apenas a adoção de medidas de responsabilização daqueles que deram causa a realização de despesa antieconômica. Ademais, não se trata de pequena monta, mas de um valor que se somado atinge R\$ 51.153,80 e isto se mostra inaceitável. Por se tratar de dinheiro público não se admite que o gestor cometa tais erros, devendo agir com extrema cautela e diligência a fim de evitar o dispêndio desnecessário de numerário. Destaco que a inadimplência das obrigações contratuais causou prejuízos desnecessários ao erário, ferindo os Princípios Constitucionais da Eficiência e Economicidade, aos quais todo Gestor Público deve atentar-se.

No mais, há o entendimento pacífico e sumulado neste TCE que não deixa dúvidas de que cabe a restituição dos valores em questão:

“SÚMULA Nº 001

O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e

contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.”

Diante de todo o exposto, não cabe provimento do recurso quanto às irregularidades em questão, tampouco sobre a determinação contida no Acórdão recorrido que determinou ao Sr. Percival Muniz a restituição, com recursos próprios, do montante de R\$ 51.153,80, pela realização de despesas antieconômicas, conforme descrito nos subitens 1.1 a 1.5.

2.2.2. Multa

Consta do Acórdão recorrido as seguintes aplicações de multa, cuja análise é dessa Secretaria:

(...) aplicar ao Sr. Percival Santos Muniz as **multas** de: **a) 10 UPFs/MT** pelos repasses a menor ao ente de previdência própria dos servidores de Rondonópolis; **b) 10 UPFs/MT** pela não realização de concurso público para o cargo de controlador interno (...)

8. Irregularidades não classificadas pela Resolução Normativa nº 17/2010; 8.1. Divergência no recolhimento das contribuições previdenciárias do regime geral – INSS e do regime próprio” (...)

Síntese das Razões do Recurso

O Recorrente apenas diz que estão sendo tomadas todas as providências a fim de equacionar esta inconsistência.

Análise do Auditor

Como o Recorrente não apresentou nenhum argumento para rechaçar a presente irregularidade, a qual se mostrou procedente; e também, tendo em vista que o atual Gestor para o qual foi dirigida a determinação de que “**4) regularize, no prazo de 60 dias, os débitos do Município junto ao INSS e ao RPPS, sob pena de reincidência e das sanções previstas regimentalmente**” não apresentou recurso; cabe permanecer na íntegra o Acórdão, tanto no que se refere à multa aplicada quanto à citada determinação.

Diante do Exposto, não cabe provimento do recurso no que se refere à presente irregularidade.

8.10. Ausência de concurso público para nomeação de servidor efetivo para o cargo de controlador interno em descumprimento ao estabelecido no inciso II, do artigo 37, da CF, a Resolução de Consulta nº 24/2008 e a Resolução Normativa nº 01/2007. Irregularidade detalhada no item 3.14. (Irregularidade não classificada na Resolução nº 17/2010).

Síntese das Razões do Recurso

O Recorrente reitera o que já manifestou na ocasião da defesa (doc. MALOTE_DIGITAL_49611_2014_01), afirma que o Município está em fase de

finalização do Plano de Cargo e Salários - PCCS, não apenas para controladores/auditores, mas também para outros cargos públicos; e que assim que o referido plano for finalizado realizará concurso para provimento dos cargos.

Cita o artigo 9º da Lei Complementar Municipal 059/2007 que estabelece o recrutamento de servidores do quadro efetivo da Prefeitura para ocupar os cargos de auditores/controladores, enquanto não for realizado o respectivo concurso público; afirma que assim o fez, pautando pelo princípio da legalidade, nomeando servidores efetivos até que seja finalizado o PCCS para a realização de concurso. Cita, também, a Resolução de Consulta 24/2008 para sustentar a possibilidade de nomeação temporária de servidores efetivos para exercerem as funções de controle interno, até realização de concurso.

Conclui, então, que não deve prosperar a multa que lhe foi imputada, uma vez que pautou pelo princípio da legalidade.

Análise do Auditor

A disposição do citado artigo 9º da Lei Complementar Municipal 059/2007, assim como Resolução de Consulta 24/2008 estabelecem apenas solução provisória, permitindo o exercício das funções de controlador por outro servidor efetivo para suprir a necessidade imediata de controlador público. No entanto, tal situação deixa de ser provisória e perde a guarida legal quando perdura indefinidamente, pela omissão do Gestor quanto a realização do concurso próprio. E isso foi o que aconteceu em Rondonópolis, conforme consta do Voto que embasou o Acórdão recorrido:

Aqui estamos diante de outra irregularidade que foi objeto de determinação por meio do Acórdão nº. 5.965/2013 – TP que

julgou as contas anuais de gestão, exercício de 2012, da Prefeitura de Rondonópolis, quando se convencionou determinar que: *a) realize de forma urgente concurso público destinado ao provimento de forma efetiva do cargo de Controlador Interno do Município de Rondonópolis, sob pena da incidência de multa por descumprimento de decisão deste Tribunal.* Entretanto, como indicado pela equipe técnica tal determinação não foi observada pelo atual Prefeito, motivo pelo qual permanece a impropriedade.

Nesse tocante, a defesa diz que o PCC's do Município encontra-se em vias de finalização, o que permitirá a realização de concurso público do cargo em comento, todavia, sua alegação apenas corrobora com o apontamento feito pelos técnicos deste Tribunal.

Diante do exposto, não cabe provimento do recurso quanto a esse quesito.

3. CONCLUSÃO

1. Não cabe provimento do recurso, devendo permanecer inalterado o Acórdão recorrido no que se refere as irregularidades, respectivas multas, determinações e recomendações pertinentes às irregularidades analisadas nesta Relatoria de Controle Externo.

2. Tendo em vista que **parte** do conteúdo das razões apresentadas pelo Recorrente é dirigida às irregularidades que constam do Processo nº 306550/2013 – Contas Anuais de Gestão Relativos às Obras e Serviços de Engenharia, sugere-se que tal seja encaminhada àquela Secex para a análise

cabível.

É a informação que se submete à apreciação superior.

Secretaria de Controle Externo da Primeira Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 24 de março de 2014.

WESLEY FARIA E SILVA

Auditor Público Externo

<p><i>Revisado por:</i></p> <p>Élia Maria Antoniêto Subsecretária de Controle Externo</p>	<p>Corrigido. Conferido. De acordo. Submeto à apreciação do Conselheiro Relator.</p> <p>Ligia Maria Gahyva Daoud Abdallah Secretária de Controle Externo</p>
--	--