

PROCESSO Nº : 7754-2/2013
PRINCIPAL : CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
CNPJ : 33.710.823/0001-60
GETORES : JOAO EMANUEL MOREIRA LIMA
JULIO CEZAR PINHEIRO
ONOFRE DE FREITAS JÚNIOR
DEMAIS RESPONSÁVEIS EDIANE AUXILIADORA MARTINS GUGEL
LUDMILA AUXILIADORA ALVES SILVENTE
IZANETE GOMES DA SILVA
SELMA DE SOUZA BRANDÃO
EVERALDO JOSÉ GALLI FERREIRA
AURILEI LEITE VIRGOLINO
EMPRESA PROPEL COMÉRCIO DE MATERIAIS PARA
ESCRITÓRIO LTDA
RODRIGO TERRA CYRINEU
ADVOGADOS : EDUARDO MAHON (OAB/MT 6363 e OAB/DF 23800-A)
FLÁVIA SILIANE LUZ FERNANDES (OAB/MT 13121)
LÁZARO ROBERTO MOREIRA LIMA (OAB/MT 10006)
MAURÍCIO MAGALHÃES FARIA NETO (OAB/MT 15.436)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2013
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

DO RECURSO DE AGRAVO

Inicialmente, trato do Recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo Sr. João Emanuel Moreira Lima, por meio do qual atacou o Julgamento Singular nº 1660/LCP/2014 que o declarou revel, requerendo a concessão de efeito suspensivo, a fim de declarar nula a citada decisão, reabrir prazo para defesa, com a intimação dos advogados constituídos, ou que fosse designado defensor dativo para o recorrente.

Em sede do Julgamento Singular nº 1700/LCP/2014, formei a minha convicção pelo não acolhimento *in totum* dos argumento recursais, porém exerci juízo de retratação, no qual anulei o Julgamento Singular nº 1660/LCP/2014 e os demais atos processuais subsequentes em relação a parte Agravante e a Empresa PROPEL Comércio de Materiais para Escritório Ltda., assim como determinei a reabertura de prazos para apresentação de suas defesas, exclusivamente.

Em vista disso, reconsiderada a decisão, restou alcançado o intento do recorrente em sede de juízo preliminar e, por via reflexa, esvaziado o objeto do Recurso, em consequência disto foi prejudicada a apreciação do mérito recursal, nos termos dos artigos 529 e 557 do Código de Processo Civil¹, aplicado subsidiariamente ao processos do Tribunal de Contas, conforme preceituado no artigo 144 da Regimento Interno do Tribunal de Contas².

Então, em observância ao disposto no §2º do artigo 275 do Regimento Interno, *in verbis*, “*Se por ocasião do exame de admissibilidade do agravo o Relator da decisão recorrida exercer o juízo de retratação nos termos requeridos, fará o julgamento singular do recurso*”, **julgo pela negativa de seguimento ao recurso e passo ao julgamento do mérito do processo de Contas Anuais de Gestão.**

DA REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA Nº 134830/2013

Esclareço que, a respeito da **Representação de Natureza Interna nº 134830/2013**, que versa sobre possíveis irregularidades afetas a atos de pessoal, verifico a impossibilidade de analisá-la e julgá-la com as Contas Anuais de Gestão, na medida em que os trâmites processuais regimentais foram concluídos recentemente ainda não foram concluídas as análises para o julgamento.

1 Código de Processo Civil: Art. 529. Se o juiz comunicar que reformou inteiramente a decisão, o relator considerará prejudicado o agravo.

Art. 557. O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.

2 Resolução Normativa nº 14/2007 - Art. 144. Aplicam-se subsidiariamente aos processos de competência do Tribunal de Contas as normas do Código de Processo Civil Brasileiro.

DAS CONTAS ANUAIS DE GESTÃO

Feitas tais considerações, ressalto que compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso o julgamento das Contas Anuais de Gestão, nos termos do artigo 1º, §2º, Resolução Normativa nº 10/2008, as quais evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades municipais.

Assim, a apreciação das vertentes Contas se debruçará sobre as ilegalidades, ilegitimidades e antieconomicidades decorrentes de atos contábeis, orçamentários, patrimoniais, financeiros e operacionais apontados nos autos das vertentes contas.

Neste enfoque, adianto que, com relação às **preliminares de incidentes de inconstitucionalidade** suscitado pelo Ministério Público de Contas com relação às Leis Municipais nº 5.642 e 5.643 de 25 de janeiro de 2013, que fixou o subsídio dos vereadores para o próprio exercício e que dispôs sobre a majoração do valor da verba indenizatória dos parlamentares, respectivamente - **irregularidades AB 02 (item 8) e JB 01 (item 5)**. Adianto que, **rejeito ambos os incidentes de inconstitucionalidade apresentados**.

Primeiro, porque, quanto à Lei nº 5.642/2013, entendo que a votação e aprovação dela pelo Poder Legislativo, ainda em 2012, a torna plenamente válida, ainda que sua promulgação pelo Chefe do Poder Executivo Municipal tenha ocorrido em 2013.

Segundo, porque, com relação à Lei nº 5.643/2013, observo que, **cumpridos os requisitos legais para sua aprovação, nada obsta a majoração do valor da verba indenizatória no curso da legislatura em que vigorará**.

Por outro lado, no que se refere à evolução dos valores das verbas indenizatórias majorados em 2013, convenci-me de que a análise sobre a proporcionalidade e razoabilidade do aumento necessita de esclarecimentos dos edis acerca da compatibilidade do valor majorado com relação aos dispêndios extraordinários reais dos parlamentares no desempenho de suas atividades.

Entretanto, em vista a decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 9728-08.2013.811.0041, ainda pendente de trânsito em julgado, entendo prudente recomendar à Câmara Municipal de Cuiabá que, enquanto não demonstre serem proporcionais e razoáveis os valores das verbas indenizatórias fixados pela Lei nº 5.643/2013, adequue os valores pagos conforme os parâmetros definidos na decisão do dia 24/09/2013, do Agravo de Instrumento nº 60080/2013, da Terceira Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

Quanto ao mérito, antecipo que, a partir do espectro de amostragem da auditoria realizada pela Equipe Técnica deste E. Tribunal, nas contas em apreço, é possível entrever irregularidades na gestão dos limites constitucionais e legais, no planejamento/orçamento, na gestão das despesas, na gestão fiscal/financeira e contábil, gestão licitatória, no controle interno, na prestação de contas e na gestão previdenciária da Câmara Municipal de Cuiabá, na forma prevista na Resolução Normativa nº. 17/2010.

Os relatórios em apreço, conjuntamente considerados apresentam, um rol de **33 (trinta e três)** irregularidades, das quais **06 (seis) foram classificadas como sendo de natureza gravíssima.**

Após análise das defesas (Doc. nº 204804/2014 e 52076/2015), a Unidade Técnica opinou pela manutenção de **06 (seis) achados do Relatório Técnico Preliminar** (Doc. nº 331260/2014) e pela manutenção de **18 (dezoito) apontamentos do Relatório Técnico Complementar** (Doc. nº 189451/2014).

Como exposto no Relatório deste voto, meu juízo quanto aos achados seguirá a seguinte ordem de apreciação:

1. DA PRELIMINAR

1.1 ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS nº 5.642/2013 e nº 5.643/2013 (item 8 e item 5)

2. DO MÉRITO

2.1 IRREGULARIDADES GRAVÍSSIMAS (item 7.16, item 7.17, item 7.18, item 7.9, item 7.8, item 7.10, item 7.19, item 7, item 1, item 2 e item 3)

2.2 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO (item 7.14 e item 7.15)

2.3 GESTÃO DAS DESPESAS (item 7.13, item 7.2, item 7.11 e 7.20)

2.4 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA E CONTÁBIL (item 4 e item 7.12)

2.5 GESTÃO LICITATÓRIA (item 7.21 e item 7.22)

2.6 CONTROLE INTERNO (item 9, item 10, item 7.4, item 7.5, item 7.6, item 11 e item 7.7)

2.7 PRESTAÇÃO DE CONTAS (item 6 e item 7.1)

2.8 IRREGULARIDADES SEM CLASSIFICAÇÃO (item 7.3)

3. ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS

4. DISPOSITIVO

1. DA PRELIMINAR

1.1 ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS Nº 5.642/2013 E Nº 5.643/2013

Prefacialmente, destaco que aos Tribunais de Contas, em virtude e por força das próprias atribuições constitucionais que lhe cabem, quando necessárias para proteção e defesa do patrimônio público, podem e devem apreciar em seus julgamentos a hierarquia vertical de leis e atos do Poder Público sob o aspecto constitucional, a rigor do que dispõe a Súmula nº 347 do STF, em vigor desde de 13 de dezembro de 1963:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

No entanto, a apreciação da norma em tese **somente deve ser exercida por via incidental, na análise do caso concreto, a fim de afastar a aplicação da lei ou ato normativo, porém com efeitos restritos às partes e ao processo submetido a sua deliberação.**

Saliento que, por extensão a esta competência, o exame das normas e sua conformidade também pode ser feito pelo Tribunais mediante provocação do Ministério Público que junto a si atua.

Neste processo, o *Parquet* de Contas, nos termos do artigo 247 do Regimento Interno³, suscitou incidente de inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 5.642 e 5.643 de 25 de janeiro de 2013, que fixou o subsídio dos vereadores para o

³ Resolução Normativa nº 14/2007 - Art. 247. Os incidentes processuais serão apresentados em Plenário, com a explanação da matéria, pelo Presidente, pelo Conselheiro ou pelo representante do Ministério Público de Contas dependendo da iniciativa da arguição.

Parágrafo único. Poderão ainda arguir incidentes processuais, os Auditores Substitutos de Conselheiro ao Presidente do Tribunal e os titulares das unidades técnicas por ocasião da instrução processual, ao Conselheiro relator.

próprio exercício e que dispôs sobre a majoração da verba indenizatória dos parlamentares, respectivamente - **irregularidades AB 02 (item 8) e JB 01 (item 5)**.

Responsabilidade: Júlio César Pinheiro – Ordenador de Despesas e João Emanuel Moreira Lima – Ordenador de Despesas.

8 - Pagamento de subsídios de vereadores cuja fixação ocorreu dentro da mesma legislatura (art. 29, VI, da Constituição Federal). Limites Constitucionais/Legais_Grave_02. AB 02

8.1 - Pagamento indevido a título de subsídios no valor de R\$ 2.025.075,00 (dois milhões, vinte e cinco mil e setenta e cinco reais), fixado de forma irregular como anotado no item 3.1.5 e abaixo demonstrado: Remuneração devida conforme Lei nº 5.169/2008, mais atualização e reajuste geral nos termos da Lei nº 5.651/20013 R\$ 8.800,00; Remuneração paga conforme Lei nº 5.462/2013 R\$ 15.031,00; Apuração da diferença: R\$ 15.031,00 - R\$ 8.800,00 x 25 Vereadores x 13 meses = R\$ 2.025.075,00 (**Item 3.2** do Relatório Técnico Preliminar).

A Câmara Municipal de Cuiabá, em 26 de dezembro de 2012, votou e aprovou a Lei n.º 5.642/2013, fixando o subsídio dos vereadores para a legislatura de 2013/2016, conquanto o Projeto tenha sido sancionado somente em 25 de janeiro de 2013.

Esclareço que a fixação de subsídio é matéria de iniciativa e de competência privativa do próprio Poder Legislativo, regida pelos termos do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 25/2000, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos. (original não destacado)

A questão suscitada se funda na extensão da interpretação do preceito acima que resguarda o princípio da anterioridade no processo legislativo, a saber a expressão “*em cada legislatura para a subsequente*”.

Para a SECEX e para o Ministério Público de Contas, além da data de 31 de dezembro em que se encerra o exercício, a fixação do subsídio teria cumulativamente como limite temporal a data da realização das eleições municipais do ano da legislatura que se encerra.

Neste contexto, necessário destacar os pontos relevantes à formação deste juízo.

1) Da desnecessidade de observância da anterioridade com relação ao pleito eleitoral:

Isto já foi tema abordado por este Tribunal de Contas no processo de consulta feita pela própria Câmara Municipal de Cuiabá, nele ficou definido que “*O subsídio dos vereadores deve ser fixado pelas respectivas Câmara Municipais, em cada legislatura para subsequente*” (Resolução de Consulta nº 18/2013-TP).

Nas razões do voto do Ilustre Conselheiro Relator Valter Albano, a interpretação quanto à limitação temporal deve se ater aos termos postos no próprio inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, pois, *in verbis*, “*o Tribunal de Contas não pode usurpar uma prerrogativa que não lhe foi conferida. Legislar é função*

precípua do Poder Legislativo. Na questão consultada, dado o interesse público local assim exigir, deve o município valer-se de sua competência legislativa suplementar para regular a matéria.”.

É certo que, somente haveria a obrigação em observar a anterioridade do pleito eleitoral para a fixação do subsídio dos vereadores, caso a Lei Orgânica dispusesse expressamente isto, conforme depreende-se da Resolução de Consulta nº 01/2009 deste Tribunal de Contas, cujos termos são:

Resolução de Consulta nº 01/2009 (DOE, 12/02/2009). Agente Político. Subsídio. Fixação fora do prazo estabelecido na Lei Orgânica Municipal. Impossibilidade. Caso a Lei Orgânica do município estabeleça que os subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e/ou vereadores devam ser fixados **no último ano da legislatura e antes das eleições municipais, e isso não ocorra, os subsídios para a legislatura seguinte permanecerão os mesmos que estejam em vigência no município.** Não obstante, é admitida a recomposição do poder aquisitivo, por meio de revisão geral anual, para correção das perdas inflacionárias do período. (Original não destacado)

Sob este prisma, apresento o artigo 18-A da Lei Orgânica do Município de Cuiabá que reza que o subsídio dos vereadores deve obedecer, unicamente, a anterioridade atinente a cada legislatura, vejamos:

Art. 18-A O subsídio dos Vereadores será fixado pela Câmara Municipal **em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe o Art. 29 da Constituição Federal . (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010) (original não destacado)

Ademais, da leitura do próprio AI nº 855.643/MS citado pelo Ministério Público de Contas, assim como do RE nº 204.889/SP⁴ do Ministro Menezes Direito, do RE nº 229.122/RS⁵ da Ministra Ellen Gracie e do RE nº 122.521/MA⁶ do Ministro Ilma Galvão, todos do Supremo Tribunal Federal, depreende-se unicamente que a Suprema Corte possui entendimento assentado no sentido de que a fixação da remuneração dos vereadores deve ser feita até o final da legislatura para vigorar na subsequente, com vista a atender ao princípio da anterioridade, nada versando sobre a imposição de que seja em até seis meses anteriores ao encerramento do exercício ou mesmo antes da data do pleito eleitoral.

Aliás, o lapso temporal de 180 dias citados na decisão do AI nº 855.643/MS é, tão somente, parte da ementa do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, não sendo objeto específico de enfrentamento pelo Ministro Gilmar Mendes em sua decisão. Nas razões pela negativa de provimento do recurso de agravo contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário consta tão somente que, *“Não assiste razão ao recorrente. Isso porque o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se firmou no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, VI, da Constituição Federal”*.

4 “Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. 3. Recurso extraordinário desprovido.”(RE 204.889/SP, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, Dje 26.02.2008).

5 “CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSOS. EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V. 1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes. 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido” (RE-AgR 229.122/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Dje 19.12.2008).

6 “VEREADORES. REMUNERAÇÃO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 29, INCISO V. E da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente, a remuneração dos vereadores. O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal - porque se trata de assunto de sua competência -, a qual, porém, deve respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que é norma de eficácia plena e auto-aplicável. Recurso extraordinário não conhecido”. (RE 12.2521/MA, Rel. Min. Ilmar Galvão, Segunda Turma, Dje 19.11.1991).

Sendo assim, meu juízo é no sentido de que a votação e aprovação da Lei nº 5.642/2013 em 2012, ainda que posterior à data das eleições municipais, é legítima e não infringe aos termos da Constituição Federal.

2) Da desnecessidade de promulgação feita pelo Chefe do Poder Executivo Municipal:

Por outro lado, concernente ao fato de que a promulgação da citada Lei ocorreu em 2013, tenho a destacar que a EC nº 25/2000 suprimiu a exigência de fixação do subsídio dos vereadores por meio de lei em sentido estrito, pois foi excluída do texto a expressão “*por lei de iniciativa da Câmara Municipal*”, embora tenha mantido inalterado o regramento para a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice Prefeito e dos Secretários Municipais desta forma. Em outras palavras, a emenda constitucional possibilitou que a fixação de subsídio pelo Poder Legislativo fosse feita por ato normativo primário específico deste Poder, de forma diversa de lei *stricto sensu*.

Caso o constituinte pretendesse obrigar a observação de lei formal para a fixação de subsídio da Edilidade, teria exposto isto de modo claro e inequívoco, assim como o fez para os agentes do Poder Executivo no artigo 29, V, da CFRB.

Não há dúvidas de que o art. 29, VI da CFRB é suficientemente claro ao dizer que a própria Câmara estabelece o subsídio de seus membros por ato interno, cito como exemplo o fato de que o subsídio dos deputados federais e senadores para Legislatura 2011/2014 foi fixado pelo Decreto Legislativo n.º 805/2010.

A propósito, essa questão também foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que obrigada a fixação do subsídio dos vereadores por lei formal,

argumentando que resolução seria instrumento apropriado para tanto (ADI nº 125.269.0/9.00 de 2006).

Sobre este tema, esta Corte de Contas também já pacificou seu entendimento na Resolução de Consulta n.º 20/2012⁷, dispondo que podem ser utilizados Decretos e Resoluções como ato normativo para fixação de subsídios.

Inclusive, interpreta-se do inciso IV do artigo 11 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá⁸, o qual reza que a fixação da remuneração deve ser por iniciativa de lei, que a expressão lei aduz ao ato normativo *lato sensu*, não engessando a interpretação como lei *stricto sensu*.

Afirmo isto porque as normas infraconstitucionais são presumidamente constitucionais, portanto sua hermenêutica reclama **interpretação conforme**⁹ à Constituição Federal. Com isso, digo que o inciso IV do artigo 11 da Lei Orgânica do Municipal deve ser entendido nos mesmos parâmetros obtidos do artigo 29, VI, da CF, alterado pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

Não se pode supor que o legislador infraconstitucional tenha por objetivo dispor em sentido contrário à Constituição Federal, neste caso, considerando

7 **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2012** - Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. REEXAME DE TESE PREJULGADA. REVOGAÇÃO DO ACÓRDÃO Nº 328/2005 . AGENTE POLÍTICO. **SUBSÍDIO. VEREADOR. FIXAÇÃO. FORMA. RESOLUÇÃO OU DECRETO LEGISLATIVO.** MANUTENÇÃO DO ATO NORMATIVO ANTERIOR, EM CASO DE NÃO FIXAÇÃO: 1) **Os subsídios dos vereadores podem ser fixados por Resolução ou Decreto Legislativo, conforme dispuserem as normas municipais**, tendo em vista que a Constituição Federal dispõe que os subsídios dos vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais (artigo 29, inciso VI). 2) **Os subsídios dos vereadores deverão ser fixados em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válido o ato normativo que fixou os subsídios para a legislatura anterior.**

8 Lei Orgânica do Município de Cuiabá - Art. 11 Compete privativamente à Câmara Municipal, dentre outras, as seguintes atribuições: (...) IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a **iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Nova Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010). (original não destacado)

9 "No âmbito da interpretação das leis – posto que também seja pertinente para a compreensão de normas editadas pelo poder constituinte de revisão em face de limitações estabelecidas pelo poder constituinte originário –, há ainda a considerar o princípio da interpretação conforme a Constituição.

Não se deve pressupor que o legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade. Daí que, se uma norma infraconstitucional, pelas peculiaridades da sua textura semântica, admite mais de um significado, sendo um deles coerente com a Constituição e os demais com ela incompatíveis, deve-se entender que aquele é o sentido próprio da regra em exame – leitura também ordenada pelo princípio da economia legislativa (ou da conservação das normas)." (MENDES, Gilmar Ferreira/Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 8ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 97/98.

que a redação do inciso IV do artigo 11 da LOM de Cuiabá foi dada pela Emenda 23/2010, seu método de interpretação tem por escopo, necessariamente, o texto constitucional trazido pela EC 25/2000 que já vigorava à época.

Como decorrência lógica, é seguro afirmar que, face a autonomia do Poder Legislativo, conferida pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica Municipal - que autorizam a fixação do subsídio dos edis por meio de Resolução ou Decreto Legislativo, para os quais não há necessidade de submissão ao Chefe do Poder Executivo – é certo que a matéria independe de qualquer atuação do Executivo.

Os argumentos trazidos pela SECEX e pelo Ministério Público de Contas relativos a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 5.642/2013 somente subsistiriam caso a referida Lei tivesse sido votada e aprovada pelo Poder Legislativo no próprio ano de 2013. A mera promulgação do Chefe do Poder Executivo no exercício em curso não possui o condão de macular a votação e aprovação pelos vereadores da Câmara Municipal de Cuiabá no exercício de 2012, portanto, anterior ao exercício de sua vigência.

Diante disto, data vênua o posicionamento do *Parquet* de Contas, por meio do Parecer Vista nº 6464/2015, entendo que a **discussão relacionada ao descumprimento do princípio da anterioridade exclusivamente com relação ao ato de promulgação por parte do Chefe do Executivo Municipal, para fins de caracterização de irregularidade, perde sua razão de ser.**

Face ao exposto, **rejeito o incidente de inconstitucionalidade** suscitado pelo Ministério Público de Contas com relação à Lei Municipal nº 5.642/2013 e concluo **sanada a irregularidade AB 02 – item 8.**

Responsável: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas.

5 – Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).

Despesa_Grave_01. JB 01.

5.1 - Pagamento indevido a título de Verba Indenizatória no valor de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), fixado ou majorado de forma irregular como anotado no item 3.1.5 e abaixo demonstrado: Verba indenizatória devida conforme Lei nº 5.551/2012 e 5.575/2012 R\$ 15.000,00; Verba Indenizatória paga conforme Lei nº 5.463/2013 R\$ 25.000,00; Apuração da diferença 1: R\$ 25.000,00 - R\$ 15.000,00 x 25 Vereadores x 12 meses = R\$ 3.000.000,00; Apuração da diferença 2: R\$ 25.000,00 x 12 meses = R\$ 300.000,00 (paga em duplicidade ao Vereador Presidente conforme autorizado no § 2º da Lei nº 5.463/2013). **(Item 3.2 do Relatório Técnico Preliminar).**

No desempenho de sua competência constitucional, a Lei Municipal nº 5.643/2013 dispôs, em seu artigo 1º, *littteris*:

Art. 1º Fica instituída a verba de natureza indenizatória, em face das despesas decorrentes das atividades parlamentares de Vereadores, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

§1º A verba de que trata o caput será paga mensalmente a cada Vereador, respectivamente, em efetivo exercício nas atividades do cargo, **de forma compensatória ao não recebimento de diárias, passagens, ajuda de transportes, dentre outras despesas, inerentes ao exercício do cargo.**

§2º O Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Cuiabá perceberá também o valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais de verba de natureza indenizatória). (original não destacado)

1) Da desnecessidade de observância do princípio da anterioridade para fixação de verba indenizatória:

No apontamento da irregularidade, a primeira questão trata da majoração da verba indenizatória dos Vereadores, por meio da Lei nº 5.643 de 25/01/2013, para vigorar com efeitos imediatos para o próprio exercício de 2013.

Como bem observado pela própria Unidade Técnica e pelo *Parquet* de Contas, os dispositivos legais indicados para a irregularidade no Relatório

Técnico Preliminar, quais sejam, artigos 15 e 16 da LRF e o artigo 29, inciso VI, da CRFB, tratam do requisito temporal para previsão orçamentária de despesas com a remuneração dos parlamentares, portanto, não são relacionados à verba indenizatória e, conseqüentemente, não podem ser utilizados como fundamento legal para o apontamento.

É entendimento jurisprudencial e doutrinário pacífico que a verba indenizatória possui natureza completamente distinta da remuneração, em razão da sua finalidade específica em recompor o que foi gasto em prol do mandato. Hely Lopes Meirelles¹⁰ explica:

São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. **Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda.**(original não destacado)

Tanto que esta é a posição assente neste Tribunal de Contas, nos termos da Resolução de Consulta nº 03/2008 que assim dispõe:

Consulta. Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte. Responder ao consulente que o limite remuneratório para os profissionais de saúde nos municípios e o subsídio dos prefeitos, excluindo-se deste patamar as verbas indenizatórias, por força da emenda constitucional nº 47/2005. **As verbas indenizatórias não são remuneração do servidor, mas sim o ressarcimento por gastos realizados no exercício de suas atividades.**

De igual modo, é o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região¹¹:

10 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 497.

11 TRF 1ª Região. AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA : AGSS 22313 DF 2007.01.00.022313-2. Rel Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Julgamento em 17/07/2008. Publicado em 19/12/2008.

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR QUE SUSPENDE O PAGAMENTO DA VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR. DECRETO LEGISLATIVO 444/2002. DEFERIMENTO. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À CONTINUIDADE DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. **A Verba Indenizatória Parlamentar possui natureza completamente distinta da remuneração por subsídio pago aos Deputados e Senadores, pois tem por escopo recompor o que foi gasto em prol do mandato, não havendo qualquer aumento no patrimônio dos Senadores e Deputados Federais.** (original não destacado)

Afastada a natureza remuneratória da verba indenizatória, por consequência lógica, entendo que não há razão para que se submeta ao requisito temporal obrigatório para a majoração de remuneração.

Neste sentido é o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, como expõe sua Cartilha de Orientações Gerais¹²:

Cumprе salientar, ademais, que o Exmo. Conselheiro Wanderley Ávila, em análise às Consultas n. 851.878, 858.021, 858.534, 859.038 e 859.071, à vista do disposto no § 1º do art. 213 do Regimento Interno, publicou resumo de tese reiteradamente adotada neste Egrégio Tribunal, *in verbis*: (...)

d) A verba indenizatória pode ser criada no curso da legislatura e vigorar no mesmo exercício financeiro, como todas as demais despesas públicas, atrelada à prévia previsão orçamentária eis que, por não ter natureza remuneratória, não se sujeita ao princípio da anterioridade insculpido no art. 29, VI, da Constituição da República de 1988. Consultas n. 734.298 (22/08/2007), 689.917 (03/08/2005) e 651.390 (28/11/2001). (original não destacado)

Ademais, ressalto que o pagamento de verbas indenizatórias inclui-se na competência da Casa Legislativa Municipal para dispor sobre sua

¹² TCE/MG. Cartilha de Orientações Gerais para fixação dos subsídios dos vereadores. p.23-24. http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsídios_vereadores.pdf acesso em 02/12/2014.

organização e funcionamento, conforme disciplina os incisos III e XVI do artigo 11 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá¹³, em consonância com o que leciona Sérgio Pompeu de Freitas Campos e Felipe Faria de Oliveira¹⁴:

Ora, o pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos do Poder Legislativo insere-se, justamente, no âmbito da organização e do funcionamento do Parlamento, pois nada mais é do que o ressarcimento de dispêndios extraordinários realizados pelo agente político em razão de sua atuação parlamentar. Logo, a regulação da matéria compete privativamente à respectiva Casa Legislativa.

Por conseguinte, cumprido os requisitos legais para aprovação da Lei que fixa verba indenizatória, nada obsta a majoração de seu valor para a legislatura em vigor, como efetuado pela Câmara por meio da Lei Municipal nº 5.643/2013.

2) Do valor da verba indenizatória:

Outrossim, no que se refere propriamente a evolução do valor da verba indenizatória majorada que, para os vereadores, passou de R\$ 15.000,00 para R\$ 25.000,00 e que, para o Presidente, passou de R\$ 40.031,00 para R\$ 65.031,00, entendo necessário pontuar inicialmente que, ao contrário da limitação vinculativa imposta à remuneração e ao subsídio dos agentes públicos, incluindo os membros de Poderes (inciso XI, do artigo 37, da CRFB), as parcelas de caráter indenizatório não se submetem a tais limites, nos termos do §11 do artigo 37 da CRFB.

¹³ Lei Orgânica do Município de Cuiabá

Art. 11 Compete privativamente à Câmara Municipal, dentre outras, as seguintes atribuições:(...)

III - organizar os seus serviços administrativos e prover os respectivos cargos;(...)

XVI - deliberar mediante resolução, sobre assuntos de sua economia interna, inclusive alteração de remuneração dos servidores da Câmara, e nos demais casos, através de Decreto Legislativo.”

¹⁴ CAMPOS, S. P. F. e Felipe Faria de Oliveira. Do instrumento normativo adequado à instituição de verba indenizatória para membros do Poder Legislativo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Setembro de 2009, v. 72. nº 3º. Ano XXVII. [<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/491.pdf>] acesso em 02/12/2014.

É entendimento assente nesta Corte de Contas que o cômputo de seu valor deve ser feito partindo da própria razão do instituto, qual seja, **cobrir os gastos efetivamente realizados pelos agentes, estritamente, no desempenho de suas atribuições**, além de outros requisitos, como muito bem elencado pelo Conselheiro Domingos Neto, no Acórdão nº 226/2007¹⁵:

ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 1.377/2007 da Procuradoria de Justiça, em preliminarmente, conhecer da presente **consulta formulada pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado**, deputado Sérgio Ricardo e pelo 1º Secretário, deputado José Riva e, no mérito, responder em tese, que são **características básicas da verba indenizatória** e que devem ser observadas pela administração pública, para a sua concessão, aos agentes públicos: **1)** deve ser instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva prestação de contas; **2)** é específica, ou seja, decorre de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização; **3)** pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração; **4)** destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração; **5)** não poderá abranger outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como, aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio; **6)** deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei; **7)** não se incorpora ou integra à remuneração,

15 Processo nº 42307/2007

aos subsídios ou proventos para qualquer fim; **8)** deverá ser suprimida assim que cessados os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial; **9)** não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal; **10)** submete-se aos controles interno e externo; **11)** a prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei; **12)** será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. (original não destacado)

Por óbvio, a ausência de limitação constitucional para o cômputo das parcelas de caráter indenizatório não constitui autorização para que seu valor seja fixado de forma arbitrária e discricionária por quem quer que seja. É certo que, por se tratar de dinheiro público, seu montante deve obediência aos preceitos e valores principiológicos da Constituição Federal, dentre os quais o da moralidade administrativa, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Como lecionam Gilmar Mendes e Paulo Branco com relação à inconstitucionalidade material de norma, “*os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos no Constituição*”¹⁶.

Adiante, sobre o princípio da razoabilidade, ensinam que “*a doutrina identifica como típica manifestação de excesso de poder legislativo, a violação ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (...) que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios*

16 MENDES, Gilmar Ferreira/Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 8ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1018.

e fins”¹⁷, que, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho é “a **avaliação que se situou dentro dos standards de aceitabilidade**”¹⁸.

Ainda, segundo José dos Santos Carvalho Filho, o princípio da proporcionalidade reveste-se do “*tríplice fundamento: (1) adequação, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; (2) exigibilidade, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; (3) proporcionalidade em sentido estrito, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens*”¹⁹.

Partindo disto, observo que a afirmação ministerial contida no **Parecer Vista nº 6464/2015, do Procurador Geral**, quanto à desproporcionalidade do aumento e fuga aos padrões de razoabilidade, em vista da “*exponencial evolução da verba indenizatória dos vereadores de Cuiabá nos últimos anos (212,5% de 2010 a 2013)*”, embora demonstre acuidade por parte deste na busca pelo estabelecimento de parâmetro técnico, entendo que deve ser complementado por dados **concretos que comprovem com mais segurança que, na prática, o valor majorado é desarrazoado e desproporcional aos dispêndios extraordinários dos parlamentares no desempenho de suas atividades.**

Tão somente a apresentação da evolução dos valores da verba indenizatória desde o ano em que foi instituída (2007), em comparação ao valor fixado em 2013, não constitui parâmetro fático suficientemente hábil para concluir que o valor final fixado é atentatório aos citados princípios constitucionais, por seu inadequado ao próprio fim colimado da verba

17 MENDES, Gilmar Ferreira/Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 8ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1019/1020

18 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, Editora Atlas, 28ª edição. p. 41

19 Idem, p.43

indenizatória dos parlamentares municipais (requisito primeiro da aferição do princípio da proporcionalidade).

Todavia, concordo com o *Parquet* de Contas quando declara que “O aumento da verba indenizatória só se justifica diante de um quadro de variação fática dos motivos que autorizaram a sua concessão e, ainda assim, não pode ser feito sem parâmetros”.

Pela própria natureza do instituto de caráter indenizatório, minha convicção é no sentido **de que a correta apreciação da proporcionalidade dos valores majorados, depende de esclarecimentos da própria edilidade quanto à adequação do gasto real extraordinário dos edis no desempenho de suas atribuições.**

Sob este prisma, a assertiva de inconstitucionalidade do valor majorado, *a priori*, vale dizer, sem análise dos elementos que, de fato, compõe as despesas indenizáveis, mostra-se precipitada. Desta forma, a rejeição sumária de qualquer valor fixado pela Câmara Municipal, sem estudo prévio com parâmetro de quantificação objetiva dos gastos médios indenizáveis aos agente públicos, representaria, conforme as próprias palavras do *Parquet* de Contas, ato arbitrário e engessaria a discricionariedade legislativa.

Por causa disto, concordo com a adição de critérios, além dos já dispostos na citada Resolução nº 29/2011, conforme aduzido pelo *Parquet* de Contas, são eles:

a) a antecedência de estudo do valor médio gasto pelo agente público em cada uma das atividades ou fatos objetos de indenização, para que só então se institua ou majore verba indenizatória; e,

b) a limitação da verba indenizatória ao valor máximo do próprio subsídio do agente público.

Com relação ao primeiro critério, é certo que a antecedência de estudo que respalde a fixação e aumento de valores indenizatórios é medida salutar que, embora não decorra de expressa imposição normativa, mostra-se razoável pois dá força a própria razão de ser do caráter indenizatório do instituto.

Com relação ao segundo critério, é preciso considerar que a matéria aqui tratada é afeta ao objeto da Ação Civil Pública com Pedido de Liminar nº 9728-08.2013.811.0041, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso em face da Câmara Municipal de Cuiabá, visando *“à imposição de obrigação de não fazer, consistente na limitação da verba indenizatória dos Vereadores e do Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Cuiabá ao teto constitucional, de modo que, somados, o subsídio e a verba indenizatória não ultrapassassem o subsídio do Prefeito Municipal”*.

Tal processo ainda tramita no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, em razão de Recurso de Apelação, contra a sentença de primeiro grau proferida em 14/04/2014, recebido com efeito devolutivo e suspensivo em 30/09/2014.

De toda sorte, a imposição decorrente de determinação judicial que hoje se opera em face da Câmara Municipal de Cuiabá, é aquela proferida em sede de Agravo de Instrumento nº 60080/2013 que julgou medida cautelar, consistente na obrigação de adequar o valor da verba indenizatória ao limite máximo do valor do subsídio do cargo (data do julgado: 24/09/2013, Desa. Maria Erotides Kneip Baranjak, Terceira Câmara Cível).

Inclusive, as razões do voto do Recurso de Agravo vão ao encontro das minhas convicções, pois elas se alinham ao entendimento de que o valor majorado da verba indenizatória necessita de justificativa objetiva e concreta que

demonstre a proporcionalidade entre o aumento e os efetivos gastos extraordinários dos agentes públicos.

Nesta senda, entendo prudente **recomendar** à Câmara Municipal de Cuiabá que, enquanto não demonstre serem proporcionais e razoáveis os valores das verbas indenizatórias fixados pela Lei nº 5.643/2013, em conformidade com os gastos extraordinários reais dos parlamentares no desempenho de suas atividades (Resolução de Consulta nº 29/2011), adequue os valores pagos conforme os parâmetros definidos na decisão do dia 24/09/2013, do Agravo de Instrumento nº 60080/2013, da Terceira Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

Posto isto, devo registrar que, filio-me a retificação ministerial feita no Parecer Vista nº 6464/2015, com relação a inadequação da exigência de devolução dos valores anteriormente percebidos a título de verba indenizatória em patamar superior ao do próprio subsídio dos edis.

Por outro lado, posiciono-me contrariamente a afirmativa ministerial de que a Lei Municipal nº 5.643/2013 é inconstitucional, pois a alegada afronta à moralidade, à proporcionalidade e à razoabilidade não se mostram evidenciadas, *a priori*.

Desta forma, pelo que consta nestes autos, **rejeito o incidente de inconstitucionalidade** suscitado pelo Ministério Público de Contas com relação à Lei Municipal nº 5.643/2013 e concluo pelo **afastamento da irregularidade JB 01 – item 5**, embora entenda cabível a expedição de **recomendação**, nos termos expostos acima.

2. DO MÉRITO

2.1 IRREGULARIDADES GRAVÍSSIMAS

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima – Ordenador de despesas, Everaldo José Galli Ferreira – Chefe do Setor de Licitações, Aurilei Leite Virgolino – Chefe do Setor de Licitações e Contratos e empresa Propel Comércio de Materiais para Escritório Ltda.

7.16. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993, art. 73, I). Contrato_grave. HB 06.

7.16.1. Superfaturamento de 98% no Contrato nº 001/2013. Objeto entregue pela PROPEL à Câmara Municipal de Cuiabá representa 2% do valor pago pela suscitada Casa Legislativa, em contrapartida. **(Item 4.2.2.1)**

7.17. Desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal). Gestão Patrimonial_Gravíssima_01. BA 01.

7.17.1. Pagamento de R\$ 1.411.641,50 à PROPEL sem que esta tenha, comprovadamente, fornecido à Câmara Municipal de Cuiabá a integralidade dos bens avançados no Contrato nº 001/2013. A citada empresa forneceu apenas 2% do inicialmente pactuado. **(Item 4.2.3.1 do relatório técnico preliminar).**

7.18. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 c/c 73, I, ambos da Lei nº 8.666/1993). Contrato_Grave_04. HB 04.

7.18.1. Ateste de recebimento de materiais avançados via Contrato nº 001/2013 de forma não fidedigna à realidade fática. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei nº 8.666/1993). **(Item 4.2.4.1 do relatório técnico preliminar).**

Quanto à **irregularidade HB06 – item 7.16**, em que pese tenha em sua capitulação *“ocorrência de irregularidade na execução do contrato”*, o seu cerne versa sobre a existência de superfaturamento da monta de 98% sobre o Contrato nº 01/2013.

Porém, constatei que Unidade Técnica, tanto nas considerações de formulação da irregularidade, quanto nas análises das defesas, não delimitou e

descreveu elementos mínimos que informassem de que modo o superfaturamento ocorreu, fosse por preços ofertados superiores aos de mercado ou fosse por alteração da quantidade unitária sem a modificação do valor total dos lotes ofertados. Isso não significa dizer que a conduta praticada não tenha causado dano ao erário, mas, tão somente, que o dano ocorrido será analisado na irregularidade 7.17.1, a seguir.

Sendo assim, não se trata de superfaturamento propriamente dito, o cerne do apontamento reside na ausência de entrega dos bens adquiridos pela Câmara que será tratado na apreciação da questão na irregularidade seguinte, razão pela qual concluo pelo afastamento da irregularidade **HB06 - item 7.16**.

A irregularidade BA 01 – item 7.17 versa sobre o pagamento efetuado à empresa PROPEL no montante de R\$ 1.411.641,50, (um milhão, quatrocentos e onze mil, seiscentos e quarenta e um reais e cinquenta centavos), sem que haja **nos autos comprovantes de entrega dos materiais gráficos**, elemento imprescindível para a liquidação e pagamento das despesas empenhadas.

O gestor não apresentou registros de entrada e saída dos bens no almoxarifado da Câmara Municipal, também, não juntou documentos que registrassem as quantidades de materiais gráficos e unidades para as quais foram distribuídas, ou mesmo onde se encontravam localizados os materiais ainda não distribuídos.

O defendente argumentou que todos os materiais foram entregues, porém não foi possível produzir provas disto porque todos os documentos tinham sido apreendidos pelo GAECO. Essa deve ser refutada, pelas razões a seguir expostas.

À luz dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do artigo 5º da CRFB²⁰) é assegurado ao investigado, por meio de

²⁰ Artigo 5º (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

seu advogado, o acesso amplo e irrestrito aos elementos de prova, após a instrução dos autos do processo com a documentação dos elementos colhidos na investigação, neste sentido a Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal²¹.

No rito processual deste Tribunal de Contas, durante a fase de informação dos autos, até a fase de apresentação de alegações finais (artigo 141, §2º, do Regimento Interno), a qualquer tempo, pode o responsável apresentar provas de natureza documental.

Assim, constitucionalmente conferido o direito ao defendente de acesso aos documentos apreendidos, não há que se admitir suas escusas em apresentar documentos que comprovassem a entrega dos materiais gráficos correspondentes à despesa total paga pelo Poder Legislativo Municipal. Observe-se que não há, nos autos, nenhum documento que corroborasse a declaração firmada. Não foi apresentado sequer um pedido ao Poder Judiciário para acesso aos autos. Sabe-se que, conforme o parágrafo único do artigo 368 do Código Civil, a declaração constitui prova somente do próprio ato declaratório, não possuindo o condão de comprovar a veracidade do fato declarado, portanto, compete ao interessado o ônus da prova do fato²².

Dessa forma, a afirmação do Gestor tem caráter meramente declaratório, sem a apresentação de provas que a respalde. Desta forma, não há consistência jurídica e fática que sustentem às razões da defesa.

Não se pode, também, exigir que a própria Secretaria de Controle Externo tivesse que apresentar os documentos para comprovar ou não a regular

21 "É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa".

22 Código Civil - Art. 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato.

aplicação dos recursos públicos, na medida em que este não é um processo de fiscalização. Trata-se de um processo de prestação de contas e cabe ao gestor o ônus de demonstrar que aplicou de forma correta os recursos públicos que estiveram sob sua guarda.

O Gestor deixou de cumprir o seu dever constitucional de prestar contas e demonstrar, neste processo, a legalidade e regularidade de seus atos de gestão relativos às despesas realizadas, ora examinadas.

O artigo 70, parágrafo único, Constituição Federal de 1988, é claro ao dispor que *“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária”*.

Em sede estadual, a Constituição do Estado de Mato Grosso segue o mesmo caminho. Vejamos:

“Art. 46 (...)

Parágrafo único Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou, por qualquer forma, administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.”

Neste sentido, o inciso II do artigo 47 da Constituição Estadual, é taxativo ao fixar a competência do Tribunal de Contas para *“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”*.

Neste aspecto Hely Lopes Meirelles sintetiza a questão:

“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais.”²³

Desta forma, em razão da não prestação de contas referente as despesas com material gráfico no montante de R\$ 1.411.641,50, é inequívoca a ofensa às normas constitucionais por parte do ex-presidente do Legislativo de Cuiabá, Sr. João Emanuel Moreira Lima.

Os procedimentos sequenciais obrigatórios para a prestação de contas relativas a despesas são disciplinados pelas Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/1964.

O artigo 62 da Lei nº 4.320/64, impõe ao gestor público, enquanto ordenador de despesas, a obrigação de verificar a entrega dos bens e a regular liquidação para que, somente então, proceda o pagamento. Vejamos:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - **a importância exata a pagar;**

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - **os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço**".

Disto, depreende-se que o processo de liquidação da despesa se constitui da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, vez que estes procedimentos vinculados são mecanismos garantidores da transparência e do controle social das despesas públicas.

Nessa esteira, o prof. Heraldo da Costa Reis²⁴, leciona:

“Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, **verificar se o implemento de condição foi cumprido**. Isto se faz com base **em títulos e documentos**. Muito bem, mas há um ponto central a considerar: **é a verificação objetiva do cumprimento contratual**. O documento é apenas o aspecto formal da processualística. **A fase de liquidação deve comportar a verificação in loco do cumprimento da obrigação por parte da contratante**. (...) Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços fantasmas”

O § 1º demonstra claramente a finalidade da liquidação, que tem por objetivo:

²⁴ REIS, Heraldo da Costa. A Lei nº 4.320/64 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, 31ª edição, p. 149 e 150

- apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, ou seja, a razão ou a necessidade do gasto e o objetivo que deveria ter sido alcançado. O simples fato de o orçamento autorizar despesas, ou seja, a utilização de recursos ou insumos alocados aos vários projetos e atividades, não implica realizações sem obediência às prioridades estabelecidas. A finalidade precípua da liquidação da despesa é, pois, a verificação com bastante rigor da origem e do objetivo do gasto;

- **apurar a importância exata a pagar ou contratada**. Essa apuração deve ser feita por meio de documentação própria, exigida no §2º retro transcrito. E quando constatada e comprovada a inadimplência contratual, deverá ser aplicada a multa que todo contrato perfeito deve estabelecer;

- apurar a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação, o que também deverá ser feito por meio da documentação exigida.

É inadmissível a postura do Ordenador, Sr. João Emanuel Moreira Lima, na liquidação da despesa “pro forma” sem o efetivo recebimento do material gráfico, visto que a única quantidade de material encontrado na Câmara pelo Gaeco é de R\$ 28.232,83, equivalente a 2% do valor integral pago.

Constato, portanto, que para os demais 98% do valor pago a Empresa, não houve a correta liquidação da despesa, ou seja, o material não foi entregue, assim **não poderia ter sido ordenado o pagamento no montante de R\$ 1.383.408,67.**

Também é inadmissível a postura da empresa PROPEL, pois, uma vez contratada pela Administração Pública, tinha o dever de executar fielmente o Contrato nº 01/2013, de acordo com as cláusulas avençadas. Logo, não tendo sido

cumprido o contrato e havendo dano à Administração Pública, é inafastável sua responsabilização, nos termos dos artigos 66 e 70 do diploma²⁵.

A inexistência de elementos que comprovem o fornecimento de materiais gráficos condizentes com os quantitativos das notas fiscais nº 254, 255, 256, 257 e NFE nº 03, 02, 05, 08 e com os valores pagos pela Câmara Municipal de Cuiabá, é de responsabilidade do ordenador de despesas que autorizou o pagamento, bem como da empresa que emitiu às notas fiscais, forjando a entrega dos bens.

Outro elemento que agrava a presente irregularidade é a comparação entre a pequena aquisição de insumos pela empresa PROPEL (conforme demonstra os registros nos livros fiscais/contábeis e notas de entradas e saídas da empresa²⁶) e os valores pagos pela Edilidade de acordo com as notas fiscais emitidas, vejamos:

MÊS	VALOR ADQUIRIDO R\$	Valor Pago pela Câmara R\$
Janeiro	Não houve aquisição de mercadoria	R\$ 476.841,50
Fevereiro	Não houve aquisição de mercadoria	
Março	Não houve aquisição de mercadoria	
Abril	R\$ 4.361,00	R\$ 369.000,00
Maiο	R\$ 10.147,77	
Junho	R\$ 9.031,62	R\$ 295.200,00
Julho	R\$ 17.998,12	
Agosto	R\$ 4.873,14	R\$ 270.600,00
Setembro	R\$ 9.264,97	
Outubro	R\$ 5.825,35	

25 Lei nº 8666/1993 - Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. (...)

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado

26 "É importante destacar que os relatórios contábeis, arquivos eletrônicos e relatórios gerenciais apreendidos na sede da empresa PROPEL – Comércio de Materiais para Escritório Ltda – ME PROPEL e no escritório Athus Contabilidade, do Contador Marcos Davi Andrade, CRC/MT 005401-05, guardam consonância com as informações do relatório de Entradas de Notas Fiscais emitidas pela SEFAZ/MT".

Novembro	R\$ 1.879,06	
TOTAL	R\$ 63.381,03	** Erro na expressão **

Para isso, importa destacar que **o estoque da Empresa PROPEL, em dezembro de 2012, era nulo**, vale dizer, não havia qualquer insumo para a confecção de materiais gráficos para o exercício seguinte.

Assim, pela tabela acima, verifica-se que **a empresa PROPEL não poderia ter entregue qualquer material nos meses de janeiro, fevereiro e março, uma vez que neles não houve aquisição de insumos** que pudessem cobrir a entrega registrada nas Notas Fiscais nº 254, 255, 256 e 257, NFE 3 e D 3 que atestaram o recebimento de 225 mil materiais gráficos em fevereiro e 20 mil materiais gráficos em março.

Além da inexistência de insumos, é inconsistente o fato de que a empresa em 07 (sete) dias, contados da publicação do Contrato nº 01/2013, tenha conseguido produzir e entregar à Câmara Municipal, na data de 14/02/2013, praticamente todos os itens do Lote VII, pelos quais foram pagos R\$ 476.841,50.

Quanto aos período de abril a novembro, observo que houve **uma pequena aquisição de insumos no valor de R\$ 63.381,03**, os quais também não seriam suficientes para suportar a produção dos 114 mil materiais gráficos alegados como entregues nos meses de abril, junho e agosto, e pelos quais foram pagos R\$ 934.800,00.

Além disso, também considero como prova agravante de que a empresa PROPEL não poderia ter suportado a produção dos materiais, o fato de que o parque gráfico da empresa PROPEL é composto por apenas duas máquinas.

Portanto, considerando o pequeno parque gráfico e a baixa capacidade produtiva demonstrada pelos poucos insumos adquiridos, é evidente que a empresa PROPEL não poderia suportar a **produção simultânea de materiais fornecidos à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso** (de abril a novembro, no valor de R\$ 407.088,06), à **Secretaria Extraordinária da Copa - SECOPA/MT** (de junho a outubro, no valor de R\$ 377.200,00)²⁷ e à **Câmara Municipal de Cuiabá** (de abril a novembro, no valor de R\$ 934.800,00).

Aliás, é inconsistente o fato de que o insumo de R\$ 63.381,03 teriam suportado a produção equivalente ao valor de R\$ 1.719.088,06 em materiais gráficos entregues aos três órgãos da Administração Pública.

Porém, volto a destacar que, mesmo considerando a incapacidade de produção da Empresa PROPEL como agravante, a materialidade da irregularidade, em essência, recai sobre a sobretudo, **não houve apresentação de documentos que comprovem a existência dos materiais gráficos na sede da Edilidade.**

Sendo assim, superados os argumentos acima, ainda tenho a registrar a minha discordância da metodologia de cálculo de débito utilizada pela Unidade Técnica, em sede de Relatório Técnico de Defesa.

Para a Secex, apenas os pagamentos referentes a notas fiscais dos meses de fevereiro e março²⁸, nos quais a empresa PROPEL não adquiriu

27 A afirmativa advém do resultado da análise técnica dos documentos apreendidos, feita pelos Contadores Analistas do Centro de Apoio Operacional do Parquet Estadual (doc. 184957/2014, p. 36/38) "(...)confirmam que a empresa PROPEL – COMÉRCIO DE MATERIAIS DE ESCRITÓRIO LTDA – ME não possuía registros de estoque de matéria-prima (papéis) para a produção gráfica, liquidada, paga e supostamente entregue À Câmara Municipal de Cuiabá-MT. Oportunamente, informamos que no decorrer da verificação das apreensões já mencionadas constatamos que a empresa PROPEL – COMÉRCIO DE MATERIAIS DE ESCRITÓRIO LTDA – ME, de nome fantasia GRÁFICA O DOCUMENTO, emitiu notas fiscais de prestação de serviços gráficos não somente à Câmara Municipal de Cuiabá, mas também, para a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e a Secretaria Extraordinária da Copa – SECOPA/MT, com quantidades e valores consideráveis".

28 Os valores mencionados referem-se às seguintes notas fiscais:

- a) R\$ 71.677,90 (NF 254 de 14/02/2013)
- b) R\$ 11.983,20 (NF 255 de 14/02/2013)
- c) R\$ 160.000,20 (NF 257 de 14/02/2013)
- d) R\$ 69.180,20 (NF 256 de 14/02/2013)

insumos, poderiam ser considerados como dano ao erário, ou seja, apenas R\$ 476.841,50 (equivalentes a 33,8% do valor total pago). Os R\$ 934.800,00 restantes, percebam, ela entende por desconsiderar a hipótese deste dano com lastro apenas nos R\$ 63.301,00 de insumos comprados em abril.

Esse raciocínio, apesar de inovador e criativo, não pode prosperar na análise da irregularidade, na medida em que traz para o mundo do controle externo a ideia de que a compra de matéria prima por uma empresa fornecedora, que ficou armazenada em seu estoque, possa servir de argumento para se afirmar que foi efetivamente entregue algum produto ao órgão público. Esse argumento não resiste a qualquer análise lógica, nem que as quantidades de matéria-prima compradas fossem compatíveis com a demanda avençada. Muito menos com a quantidade irrisória de insumos obtidos pela Propel.

Ao contrário, a análise mais correta dos balanços da empresa levaria a produção de provas contrárias à tese da produção de material gráfica para a Câmara de Cuiabá. Como a Propel poderia ter entregue produção gráfica impressa em papel, e recebido os pagamentos, se em boa parte do período ela sequer tinha papel para impressão e quando teve a quantidade era nitidamente insuficiente para atender as demanda? O cruzamento de dados entre os materiais de insumo adquirido e os valores das notas fiscais dos meses em que supostamente os produtos foram entregues na Câmara Municipal, constitui apenas um dos indícios de que as quantidades registradas nas notas fiscais são valores forjados para conferir aspecto de legalidade aos pagamentos efetuados à empresa Propel. O balanço da empresa mais a prejudica do que ajuda.

O cerne da questão é o cálculo do débito parte da constatação de que os materiais gráficos não foram efetivamente entregues, conforme abordado anteriormente, e não da incapacidade de produção da Empresa PROPEL nos primeiros

meses, o que apenas reforça a conclusão de que mesmo que a empresa quisesse ela não tinha capacidade de produzir e entregar o montante de material gráfico pelo qual recebeu pagamento.

Desta premissa, tem-se que, a única prova de entrega dos materiais gráficos, juntada neste processo, são os registros dos itens encontrados pelo GAECO durante o processo de busca e apreensão.

Partido deste mesmo pressuposto lógico de auditoria e análise de prestação de contas, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Vista nº 6464/2015, retrocedeu em seu posicionamento inicial de apoio à metodologia de cálculo para quantificação de débito feita pela Unidade Técnica.

Como expendidos nas razões ministeriais *“o fato de ter a empresa PROPEL emitido notas fiscais a partir do mês de abril de 2013, referentes à aquisição de insumos para a sua atividade não implica concluir que a empresa prestou os serviços. Aquisição de insumos diz respeito à atividade empresarial da PROPEL e não ao cumprimento do contrato com a Administração Pública. Não existe um nexo direto de causalidade entre os dois fatos (...) é ônus da Administração verificar a correta liquidação antes de proceder o pagamento, isto é, constatar se os serviços foram devidamente prestados ou se os produtos foram entregues”*.

Por fim, registro que a existência de processo judicial não obsta a atuação do Tribunal de Contas para apuração dos fatos, em vista da independência de instâncias e a competência desta Corte de Contas para verificação do emprego de recursos públicos.

Sob este enfoque, colaciono decisão do Tribunal de Contas da União, proferida nos autos do Processo nº 014.311/2011-9, Acórdão nº 1610/2012 – 1ª Câmara:

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESFALQUE E/OU DESVIO DE DINHEIRO EM AGÊNCIA POSTAL. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

- **A questão da independência das instâncias - Cortes de Contas e Poder Judiciário – decorre do fato de haverem suas atribuições diretamente da Constituição Federal, com áreas de atuação diferentes e não sobrepostas, não hierarquicamente vinculadas**

- **A mera proposição de ação judicial não obsta ou paralisa o controle externo, haja vista sua exclusiva competência constitucional para julgar contas, em consonância com os critérios legais específicos.** A propósito, cito os seguintes processos: Mandados de Segurança (MS) n^{os} 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF, todos do STF; e MS n^{os} 7080-DF, 7138-DF e 7042-DF, do STJ.

- **Segundo a dicção do E. STF, nessa especial área de atuação, a competência do TCU não pode ser objeto de substituição por órgão do Poder Judiciário, incompetente para o julgamento de contas.** (original não destacado)

Sendo assim, julgo pela manutenção das **irregularidades BA 01 – item 7.17** e, em consonância com o posicionamento ministerial exarado no Parecer Vista n^o 6464/2015, concluo que o valor de dano ao erário perfaz o montante de **R\$ 1.383.408,67 (um milhão, trezentos e oitenta e três mil, quatrocentos e oito reais e sessenta e sete centavos)** pago sem a comprovação da entrega do material. Razão pela qual determino ao Sr. João Emanuel Moreira Lima e a empresa PROPEL Comércio de Materiais para Escritório Ltda., de forma solidária²⁹, que restitua aos cofres públicos o valor supramencionado, nos termos do artigo 75, inciso II, da Lei Complementar n^o 269/2007 c/c artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007.

Nesta senda, endosso as palavras do Parque de Contas no sentido de que *“o ressarcimento ao erário, como se sabe, não é sanção. É a devida compensação do que foi pago indevidamente e que causou uma lesão aos cofres públicos”*.

²⁹ PROCESSO N. 7034-3/2012 – CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA – ICSN STJ – Resp n^o 977093/R – Julgado em 04/08/2009 (...) 2. A reparação do prejuízo causado aos cofres públicos não é medida sancionatória, mas simplesmente uma consequência civil decorrente do dano causado pelo agente ao patrimônio público. 3. Não há vinculação entre o ressarcimento do prejuízo causado e a extensão da gravidade da conduta ímproba, motivo pelo qual a obrigação de recompor o dano não pode ser afastada em razão dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade”.

o direito de imiscuir-se na qualidade do julgador, direcionando qual procedimento deve ser adotado para a condução da instrução processual, seja ela diligência, tomada de contas ordinária ou especial, ou qualquer outro procedimento.

Posto isso, resta a análise da irregularidade **HB 04 – item 7.18**, atinente à inexistência de acompanhamento e fiscalização efetiva do contrato.

Destaco que a fiscalização da execução de contrato é prerrogativa da Administração Pública (artigo 58, III), que, em deferência ao Princípio do Interesse Público, é obrigação com *status* de um poder-dever³¹.

O doutrinador Marçal Justen Filho em sua obra Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos³², destaca :

O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.

Nos termos da alínea *b* e §1º do inciso II, do artigo 73 da Lei nº 8.666/1993³³, em se tratando de compras de materiais, estes devem ser recebidos

31 9. A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.

10. Assim, na execução de obras públicas, a presença efetiva do representante da Administração tem o desiderato de evitar a utilização de materiais não condizentes com o projeto ou fora das especificações anteriormente acordadas, tudo isso com vistas a assegurar a regular aplicação de recursos e a qualidade das obras públicas. (Acórdão nº 1632/2009, Proc. 006.555/2009-7, Plenário, Rel. Min. Bemquerer Costa, data da sessão 22/07/2009).

32 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ed. São Paulo: Dialética, 2010, p.811/812.

33 Art.73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido: (...)
II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

provisoriamente e, após a aferição da qualidade e quantidade do material, devem ser recebidos definitivamente, com a consequente aceitação.

Nesta etapa, é imprescindível a verificação da execução do contrato a ser desempenhada pelo fiscal do contrato, protagonista, por primazia, da fiscalização.

Sobre o fiscal do contrato recai o dever de documentar os atos de execução do contrato, transmitindo à autoridade competente anotações relevantes sobre eventuais equívocos a fim de que sejam corrigidos mediante providências adequadas.

Além disso, também é responsável pelo atesto nas notas fiscais, formalizando por este procedimento a liquidação da despesa, mediante o qual a autoridade competente autoriza o pagamento da despesa.

No caso em comento, o Fiscal do Contrato nº 01/2013 é o Sr. Renan Moreno Lins Figueiredo, porém, observo que não houve o chamamento dele para se defender neste processo, pois a Unidade Técnica não atribuiu qualquer irregularidade.

Ao contrário, a Equipe Técnica elencou como responsável o Chefe do Setor de Licitações, Sr. Aurilei Leite Virgolino, contudo, afasto sua responsabilização, uma vez que a irregularidade constatada é afeta a fase de execução do contrato e não ao processo de licitação.

a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;

b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.

§ 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

Neste mesmo sentido, também discordo da SECEX da Terceira Relatoria quanto à responsabilização do Sr. Everaldo José Galli, uma vez que suas funções de Assessor do Núcleo de Serviços Gerais (01/01 a 21/06), Chefe do Núcleo de Patrimônio (01/07 a 01/11) e assistente de Tecnologia de Informação (02/11 a 23/05) não eram afetas a execução do Contrato nº 01/2013.

Diante disto, **afasto a irregularidade HB 04 – item 7.18.**

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima – Ordenador de despesas, Everaldo José Galli – Responsável pelo Almoxarifado, Aurilei Leite Virgolino – Chefe do Setor de Licitações e Contratos, e Empresa PROPEL Comércio de Materiais para Escritório Ltda.

7.19. Gastos do Poder Legislativo acima do estabelecido no art. 29-A, I a VI, da Constituição Federal. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_06. AA 06.

7.19.1. Os gastos do Legislativo superaram o limite estabelecido constitucionalmente, chegando a 4,94% da receita base (Item 3.2.1. do relatório técnico complementar)

7. Gastos do Poder Legislativo acima do estabelecido no art. 29-A, I a VI, da Constituição Federal. AA06 Limites Constitucionais/Legais_Gravíssima_06.

7.1. O gasto total do Poder Legislativo Municipal ultrapassou o limite constitucional. - Tópico - 3.2. Despesas

Para fins de aferição do limite constitucional de despesas do Poder Legislativo Municipal, o artigo 29-A da Constituição Federal dispõe que:

Art. 29-A. O total da **despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais**, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (original não destacado)

A população estimada para 2013 do Município de Cuiabá, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, foi de 551.098 habitantes, portanto, o limite de gasto do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos (e pensionistas nos termos do Acórdão nº 185/2005³⁴), teve como limite 4,5%, em obediência ao inciso IV do citado artigo.

No caso da Câmara Municipal de Cuiabá, no Relatório Técnico Preliminar consta que o gasto total da Câmara Municipal de Cuiabá havia sido calculado a partir do valor empenhado no exercício de 2013 - R\$ 31.964.222,59, o que correspondia ao percentual de 4,52%, portanto, ultrapassado o limite percentual de 4,5%.

Porém, feito o estudo em Relatório Técnico Complementar, considerou-se o valor empenho total de R\$ 32.060.273,99³⁵, incluindo o valor dos

34 **CÂMARA MUNICIPAL. Despesas. Limites. Gasto total. Acórdão(s) nº 650/2001 (DOE 22/05/2001), 185/2005 (DOE21/03/2005)** O total das despesas do Poder Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os percentuais estabelecidos no artigo 29-A, incidentes sobre o somatório das receitas tributárias e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior. Assim como os gastos com inativos, também aqueles correspondentes a pagamento de pensionistas não se incluem nesse limite, por não se submeterem ao controle gerencial do ordenador.

35 Doc. nº 185592/2014, p. 01

créditos orçamentários e suplementares que consta no Anexo 12 – Balanço Orçamentário.

A este valor somou o montante de R\$ 2.807.265,58 que, em sua maioria, decorrem do pagamento de despesa com pessoal dos meses de novembro, dezembro, 13º e verba indenizatória que, muito embora não tenham sido empenhados, efetivamente ele integra as despesas da Câmara Municipal de Cuiabá (análise mais detalhada sobre a ausência de empenho deste montante será feita no estudo da irregularidade 7.15 – JB 03).

É necessário esclarecer que, para fins de cálculo orçamentário, os gastos do Legislativo Municipal perfizeram o valor de R\$ 34.867.545,57 o qual, dividido pela receita base do exercício de 2012 – R\$ 705.805.094,98, corresponde ao percentual de **4,94%**, violando o limite constitucional de 4,5% (quadro 4.1 do Relatório Técnico Complementar – Doc. nº 189451/2014, p. 4/5).

No presente caso, contrariamente ao que alega o Sr. João Emanuel, não entrevejo responsabilidade automática direta entre o excesso de gastos do Poder Legislativo e repasses a maior feitos pelo Poder Executivo, excluindo a responsabilidade da Prefeitura Municipal pela irregularidade.

A Constituição conferiu ao Poder Legislativo autonomia administrativa, financeira e orçamentário, salvaguardando-o da intervenção do Poder Executivo em sua esfera administrativa.

É regra constitucional primária que a receita do Poder Legislativo Municipal seja proveniente da receita de arrecadação do Município, impondo a este a obrigação de repasses (artigo 168 da Constituição Federal³⁶) conforme a dotação

³⁶ Constituição Federal - Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhe são entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

própria inserida na Lei Orçamentária Anual, a fim de resguardar o princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Constituição Federal),

Todavia, o repasse feito pelo Poder Executivo necessariamente não é a única fonte de receita do Poder Legislativo.

É permitido que o órgão aufera receitas advindas de rendimentos de aplicações financeiras, convênios e utilização onerosa das dependências da Câmara, desde que os valores provenientes disto sejam somados ao duodécimo para fins de cálculo do limite da despesa com folha de pagamento, como dispõe o Manual de Perguntas Frequentes e Respostas aos Fiscalizados³⁷ elaborado pela Consultoria Técnica do TCE/MT.

No caso da Câmara Municipal de Cuiabá, a maior parte dos pagamentos de despesas que alavancaram o cômputo do percentual que violou o limite constitucional, decorreu da utilização de receitas extraorçamentárias não provenientes do duodécimo.

Contudo, a utilização de recursos oriundos de fontes diversas do duodécimo, sob nenhuma hipótese constitui permissivo para que o Poder Legislativo Municipal, valendo-se de receitas extraorçamentárias, ultrapasse o limite constitucional estabelecido no artigo 29-A.

A Câmara Municipal, assim como a Administração Pública como um todo, deve ter amplo controle da magnitude e do ritmo de crescimento de seu respectivo orçamento composto pelos repasses e outras receitas, para que com base nisso efetue suas despesas.

³⁷ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. Perguntas e respostas frequentes aos fiscalizados / Tribunal de Contas do Estado 3ª ed. rev., atual. e ampl. Cuiabá: TCE, 2013, p.59

Trata-se da realização de gestão fiscal responsável mediante ações planejadas e transparentes, com a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, pautando-se no cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, conforme os 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 (artigo 1, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Com isso, tem-se que a irregularidade gravíssima apontada está intimamente relacionada a falta de planejamento das despesas da Câmara Municipal de Cuiabá e a conseqüente desobediência ao princípio do equilíbrio orçamentário, nos termos do artigo 48, *b*, Lei nº 4.320/1964 e do artigo 1, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam:

Lei nº 4.320/1964

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:(...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível **o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.**

Na prática, este o planejamento começa quando o Poder Legislativo elabora seu próprio orçamento e o envia ao Executivo, que, em regra, tende a incorporá-lo ao Orçamento Geral sem cortes significativos, observados os parâmetros dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, protegendo a saúde financeira e orçamentário do Município.

Porém, neste caso, vê-se que a evolução dos gastos da Câmara, acima do percentual constitucional implica em problemas econômicos para o Município, gerando uma pressão do Legislativo sobre o orçamento do Executivo.

Sendo assim, inexistindo nos autos elementos que desconfigurem os apontamentos de **irregularidades de natureza gravíssima** constatadas pela Equipe Técnica deste Tribunal, impõe-se a sanção pecuniária individual ao Ordenador de Despesas, Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor de **40 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, em razão do gasto com Poder Legislativo acima do limite estabelecido no inciso IV, artigo 29-A, da Constituição Federal.

Ademais, necessária a expedição de **determinação** ao atual gestor para que inclua no orçamento da Câmara Municipal de Cuiabá, medidas que visem adequar seus gastos aos limites constitucionais.

Responsável: João Emanuel Moreira Lima – Ordenador de despesas

7.9. Ocorrência de déficit de execução orçamentária (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, “b”, da Lei 4.320/1964). Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima. DA 02.

7.9.1. Ocorrência de déficit na execução orçamentária. (Item 4.1.8.1 do relatório técnico complementar)

O resultado da Execução Orçamentária *“se refere à concretização do projeto idealizado na LOA no que diz respeito à arrecadação da receita estimada e ao processamento da despesa fixada, começando pelo empenho, passando pela liquidação e chegando ao pagamento”*³⁸.

De um modo geral, nas contas da Câmara Municipal de Cuiabá é possível entrever que o desequilíbrio orçamentário teve, pelo menos, origem em dois momentos: um **no planejamento** e o outro **na execução do orçamento**.

Quanto ao primeiro, vê-se que a fixação de despesas ocorreu a partir de previsão de receitas feitas sobre patamares irrealistas, uma vez que a LOA, após

38 FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 148.

suplementação, consignou a previsão de orçamento no valor de R\$ 32.457.624,00, para 2013, por outro lado, fixou a despesa do Poder Legislativo em R\$ 32.062.229,27.

Entretanto, segundo parâmetros da Resolução Normativa nº 43/2013³⁹, efetivamente a despesa orçamentária foi de **R\$ 34.867.545,57** (R\$ 32.060.273,99 empenhados + R\$ 2.807.265,58 pagos, embora não empenhados, referentes a pagamentos de despesa com pessoal dos meses de novembro, dezembro, 13º e verba indenizatória).

Entre o total arrecadado no período **R\$ 31.665.772,64** e a despesa acima, extrai-se uma diferença deficitária de **R\$ 3.201.766,93 (três milhões duzentos e um mil, setecentos sessenta e três reais e noventa e três centavos)**.

Isto indica que, para cada R\$ 1,00 de despesa orçamentária foi arrecadado o valor de R\$ 0,91.

Nesta esteira, considero importante ressaltar a observação feita pelo *Parquet* de Contas, no sentido de que **tanto em 2012 quanto em 2013 ocorreu déficit⁴⁰ orçamentário nas contas da Edilidade**. Sendo o do exercício anterior contabilizado em R\$ 3.047.782,17 para o qual, *“não houve qualquer situação atípica que justificasse o rombo orçamentário”*.

Quanto aos fundamentos do *déficit* originados execução do orçamento, verifico que o fato reside na ausência de providências por parte dos gestores que estiveram à frente da Câmara Municipal em abrir créditos suplementares para compor o orçamento e fazer frente às despesas.

39 **Resolução Normativa nº 43/2013 (DOC, 10/12/2013). Contabilidade. Resultado da execução orçamentária. Apuração e valoração. Diretrizes.** 1. Resultado da Execução Orçamentária: **diferença entre a receita** orçamentária executada (arrecadada) no período e a despesa orçamentária executada (empenhada) no período. 2. Superavit de execução orçamentária: diferença positiva entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período. 3. Deficit de execução orçamentária: diferença negativa entre a receita orçamentária executada no período e a despesa orçamentária executada no período. 4. O Resultado de execução orçamentária no final no exercício será **sempre apurado pela despesa empenhada**, enquanto que durante o exercício, pela liquidada. (...)

40 Doc. Nº 189451/2014 , p. 35.

Neste aspecto, especialmente considero a postura do Sr. João Emanuel Moreira Lima, que geriu a Câmara por onze meses, e que, **em 02 de julho de 2013, foi notificado (CI SCI nº 073/2013) pelo Secretário Geral, Sr. Aparecido Alves de Oliveira, e pela Secretária de Controle Interno, Sra. Rubênia Rondon Nascimento, acerca do estudo do impacto orçamentário das despesas com pessoal e foi alertado de que deveria tomar providências para a regularização das contas.**

O referido documento informou a projeção de déficit orçamentário da ordem de R\$ 10.128.735,71(dez milhões, cento e vinte e oito mil, setecentos e trinta e cinco reais e setenta e um centavo).⁴¹

Assim, em que pese comprovadamente cientificado sobre o desequilíbrio financeiro do órgão, em 2013, o Sr. João Emanuel Moreira Lima nada fez para resguardar a saúde financeira da Câmara Municipal.

Durante sua gestão, não foram tomadas providências para corrigir e adequar as despesas à previsão orçamentária, incorrendo em nítida irresponsabilidade da gestão fiscal e infringências aos pressupostos de ações fixados no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, em vistas ao equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, visa incrementar a clareza da gestão pública e melhorar o processo de planejamento público, com o estabelecimento de limites para despesas e endividamento. Utiliza-se da fixação de metas para a receita, despesas e resultados, que se alinham à necessidade de construção de uma cultura de equilíbrio fiscal na Administração Pública.

⁴¹ Doc. nº 185592/2014, p. 207 a 210.

Meio imprescindível para que isto é a observância ao orçamento público fixado, o qual veicula o planejamento global das despesas para o exercício em função das necessidades do órgão e de acordo com a receita estimada para o período. O orçamento fornece a visão conjunta das necessidades do ente e, assim, subsidia a distribuição dos recursos de forma racional, na medida de suas prioridades.

Por conseguinte, a existência de *déficit* orçamentário infringe ao princípio do equilíbrio pautado na equivalência entre as receitas e as despesas, de acordo com o projeto orçamentário apresentado pelo próprio órgão ao Poder Executivo. O que, numa perspectiva de médio e/ou longo prazo para a recomposição de caixa, compromete o orçamento com operações de crédito ou, no caso do Poder Legislativo, pressiona o orçamento do Poder Executivo.

Sobre isto, explica J. R. Caldas Furtado que os orçamentos *“apresentam formalmente sempre receitas iguais as despesas; acontece que os déficits orçamentários, quando existem, estão acobertados com a previsão de operações de crédito a serem contratadas”*⁴².

Neste mesmo sentido, James Giacomoni⁴³, esclarece que *“O constituinte de 1988 preferiu adotar uma postura realista em face do déficit orçamentário, além de entrar no mérito de sua própria conceituação. Pela sistemática de classificação das contas orçamentárias no Brasil, o déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos a longo prazo contratados para a realização de obras, operações de curto prazo de recomposição do caixa (...)”*.

Dado o grau da importância do princípio do equilíbrio das contas públicas, seus ditames são fontes tanto da Lei de Responsabilidade Fiscal (alínea a,

42 FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 102.

43 GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2007, p. 82.

inciso I, do artigo 4^o44) quanto das Normas Gerais de Direito Financeiro (alínea b, do artigo 48^o45).

Neste ponto, entendo necessário associar ao fato à agravante de que o descontrole também se deve ao empenhado de 74% das despesas previstas no orçamento para todo o ano (R\$ 23.708.231,86), ocorrido somente no mês de janeiro/2013 (o que será devidamente tratado na abordagem da irregularidade no item 7.8 – DB01, a seguir).

A alocação da maior parte dos recursos orçamentários da Câmara somente no primeiro mês ano ano, evidencia o impacto orçamentário do *déficit* ocorrido no exercício de 2012 sobre o orçamento de 2013. Agravado pela ausência de medidas saneadoras e pela realização de despesas desproporcionais a realidade financeira do órgão, tanto que o resultado foi não só a perpetuação do *déficit* como também o seu crescimento, alcançando a ordem de **R\$ 3.201.766,93 (três milhões duzentos e um mil, setecentos sessenta e três reais e noventa e três centavos).**

Pelos fundamentos técnicos e jurídicos acima, é evidente a incapacidade e inércia da gestão de gerir seu próprio orçamento que desaguou na ocorrência de acentuadíssimo déficit orçamentário, sob a responsabilidade do Sr. João Emanuel Moreira Lima.

Sendo assim, imprescindível a manutenção do apontamento que possui **natureza gravíssima**, a fim de que seja aplicada **multa** ao Ordenador de Despesas, Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor de **40 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da

44 Lei nº 101/2000-Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...) I - disporá também sobre: a) **equilíbrio entre receitas e despesas**;

45 Lei nº 4320/1964 - Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:(...) b) manter, durante o exercício, na medida do possível o **equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada**, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria. (original não destacado)

Resolução Normativa 14/2007, em razão da existência de déficit na execução orçamentária.

Ademais, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir ao menos o equilíbrio orçamentário e financeiro e a fiscalização da execução orçamentária, de acordo com as regras sobre finanças públicas dispostas na Constituição Federal e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, **determino** que a atual gestão elabore plano para o reequilíbrio orçamentário e financeiro para os exercícios seguintes.

Responsável: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de despesa

7.8. - Não-expedição de ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei (art. 5, III, da Lei 10.028/2000; arts. 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000). Gestão Fiscal/Financeira_Grave_01. DB 01.

7.8.1. - Não houve limitação de empenho, em desacordo com o que preveem as Leis 10.028/00 e 101/00. (Item 4.1.7.1 do Relatório Técnico Preliminar).

Na LOA de 2013, foi fixada a despesa da Câmara em R\$ 32.062.229,27 (trinta e dois milhões, sessenta e dois mil, duzentos e vinte e nove reais e vinte e sete centavos), entretanto, **somente no mês de janeiro de 2013, houve o empenho de R\$ 23.708.231,86 (vinte e três milhões, setecentos e oito mil, duzentos e trinta e um reais e oitenta e seis centavos), equivalentes a 74% do valor orçamentária.**

Diante deste quadro, coaduno com o entendimento técnico e ministerial de que o montante empenhado em janeiro resultou em descompasso de toda a programação orçamentária para os meses restantes do exercício, sendo indissociável este fato é o *déficit* da execução orçamentária, objeto do apontamento seguinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina pontualmente o desenvolvimento da execução orçamentária e a verificação do cumprimento de metas,

por meio da comparação entre a programação financeira e o desempenho do cronograma de execução mensal de desembolso.

Aliás, com relação ao cronograma de desembolso, prescritos pelo artigo 8º da Lei nº 101/2000⁴⁶ e artigo 47 da Lei nº 4320/164⁴⁷, explica Marçal Justen Filho⁴⁸:

A programação financeira é instrumento de controle que visa compatibilizar as entradas com as saídas de recursos financeiros de modo a evitar desequilíbrio no caixa do Tesouro. Contempla as “atividades relativas ao orçamento de caixa, compreendendo a previsão do comportamento da receita, a consolidação dos cronogramas de desembolso e o estabelecimento do fluxo de caixa”. Por seu turno, o cronograma de desembolso é a outra ferramenta de controle da execução financeira, prevista na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), pela “qual a unidade orçamentária programa, no tempo, o pagamento das despesas autorizadas na lei orçamentária”. (original não destacado)

Ressalte-se, por oportuno, que o empenho de 74% de todo o valor orçado para o exercício, somente no mês de janeiro, demonstra medida imprudente e irresponsável, sem respaldo em estudo do impacto orçamentário-financeiro.

Nesta oportunidade, entendo necessário ultrapassar o conceito clássico de estudo do impacto orçamentário-financeiro, adstrito as despesas não previstas no orçamento. Isso porque, como se verifica no quadro apresentado, o desembolso de valores de forma abrupta, mesmo que com previsão de dotação orçamentária, é tão prejudicial à continuidade da execução orçamentária, quanto à criação ou aumento de despesa já prevista.

46 Lei de Responsabilidade Fiscal - Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

47 Lei nº 4.320/1964 - Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

48 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 151.

O resultado negativo gera a inflexibilidade para o gestor trabalhar com o orçamento a ser executado nos meses seguintes, já que as despesas ficam engessadas ao uso do percentual máximo de 26% da previsão para os onze meses restantes, o que, por óbvio, gerou descontrole e um efeito cascata sobre todo o orçamento, vindo a resultar, ao final do exercício, na impossibilidade de empenho de valor para pagar despesa com pessoal referente aos meses de novembro, dezembro, 13º salário e verba indenizatória, como tratado na irregularidade DA 02 – item 7.9, adiante enfrentada.

O Sr. João Emanuel Moreira Lima, permaneceu a frente da gestão da Câmara Municipal de Cuiabá de 01/01/2013 a 29/08/2013 e de 16/09/2013 até 28/11/2013, e, em todos esses meses, mesmo diante do comprometimento das despesas orçamentárias previstas, não promoveu medida acautelatória de limitação de empenho, a fim de corrigir desvio eminentemente refletido nas contas públicas.

Neste enfoque, o artigo 9º da Lei nº 101/2000 prevê a limitação de empenho nos casos em que, após verificação de resultado bimestral quanto ao cumprimento de resultados estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais, o Poder Público deve promover, em 30 (trinta) dias, limitação de empenho e movimentação financeira, veja-se:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

No caso em comento, afetado o cumprimento da meta de resultados, o Gestor tinha o dever de promover a limitação de empenho e movimentação financeira, providência que não foi adotada.

Desta feita, não há dúvidas quanto à omissão ilegal do Presidente da Câmara, Sr. João Emanuel Moreira Lima, em não limitar empenhos.

Assim, **mantenho a irregularidade DB 01** – item 7.8 e aplico **multa**, no valor de **20 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 72 c/c artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007 e gradação do inciso IV, do artigo 5º, da Resolução Normativa nº 17/2010.

Ademais, entendo necessário **recomendar** à atual gestão para que, aprimore a programação financeira e elabore cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 47 da Lei nº 4320/1964, a fim de que acompanhe o cumprimento de metas de resultado primário ou nominal e verifique a necessidade de limitação de empenhos e movimentações financeiras quando constatar que, ao final de um bimestre, a realização de receita poderá não comportar o cumprimento delas (artigo 9º da Lei nº 101/2000).

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima – Ordenador de despesas

7.10. Contratação de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, *caput* e parágrafo único da Lei Complementar

101/2000). Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_01. DA 01.

7.10.1. Consignações (Origem e destino) (**Item 4.4.1.1** do relatório técnico preliminar).

7.10.2. Restos a pagar (**Item 4.4.1.2** do relatório técnico preliminar).

No caso em apreço, embora tenha existido disponibilidade financeira do exercício de 2012, no valor de R\$ 378.028,73, para quitar parte dos restos a pagar, no exercício de 2013, houve o pagamento de apenas R\$ 18.804,86.

No Anexo 13 – Balanço Financeiro, consta a **disponibilidade financeira** para o exercício seguinte de apenas **R\$ 3.487,83**, ao passo que as obrigações alcançam a monta de **7.027.350,12** (R\$ 4.739.756,94 de consignações + R\$ 2.287.593,18 de restos à pagar).

Faço o adendo de que, em regra, o valor das consignações, enquanto depósito de terceiros, não entram para o cômputo do quociente de disponibilidade financeira, contudo, a situação ímpar da Câmara Municipal possibilita que as consignações existentes sem ativo correspondente, constitua dado apto à influenciar a análise e interpretação da composição do resultado financeiro, representando expressão negativa na disponibilidade do órgão.

Excluí-lo da contabilidade seria deixar de evidenciar fato necessário que impacta na gestão fiscal do ente, nos termos do artigo 85 e 89 da Lei nº 4320/1964⁴⁹, não sendo bastante que conste sua inscrição nos demonstrativos da dívida flutuante (artigo 92 da Lei nº 4320/1964).

Por conseguinte, depreende-se dos dados apresentados, o **quociente de 0,00050 de disponibilidade financeira em 2013.**

⁴⁹ Lei nº 4320/1964 - Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.(...)

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

Destaco que a vedação de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato sem a contrapartida de disponibilidade financeira, recai, inclusive, sobre o Poder Legislativo, nos termos da Decisão Administrativa nº 16/2005 do Tribunal de Contas⁵⁰.

Pois bem, neste contexto, é relevante o tratamento dado à avaliação da disponibilidade financeira, conforme preceitua o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Isto porque, pelo princípio do regime de competência, as despesas devem estar inscritas em restos a pagar processados com a necessária cobertura financeira prevista no passivo financeiro do balanço patrimonial, pois, do contrário onera-se indevidamente o orçamento do exercício seguinte a ser executado pela próxima gestão.

50 DESPESA. Restos a Pagar. Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apuração da disponibilidade de caixa. (Esta decisão também trata de outros assuntos). Decisão(s) Administrativa(s) nº [16/2005](#) (DOE 11/05/2005) 1. A vedação imposta pelo artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal abrange todos os titulares do Poder Executivo, incluídos a respectiva Administração Direta, Fundos, Autarquias, Fundações e empresas estatais dependentes, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, dos Tribunais de Contas e Ministério Público. 2. O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a quitação ou a disponibilidade financeira suficiente para pagamento das obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres e liquidadas até o final do mandato. 3. A disponibilidade de caixa prevista no parágrafo único do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é apurada levando-se em consideração a vinculação dos recursos, através de fluxo de caixa, devendo demonstrar, inclusive, os valores de receita a ingressar até 31/12, bem como os encargos e despesas a serem pagos até o final do exercício.

Numa interpretação sistemática do *caput* da irregularidade classificada como DA 01, que transcreve as mesmas letras do artigo 42 da Lei nº 101/2000, para fins de reprimendas da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ocorrência de *déficit* possui análise adstrita aos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, com objetivo de resguardar o Princípio da Continuidade Administrativa.

Assim, a indisponibilidade financeira no primeiro ano do mandato do Sr. João Emanuel Moreira Lima não se enquadraria nos preceitos do artigo 42 da LRF e do *caput* da irregularidade DA 01, já que esteve à frente da Câmara Municipal de Cuiabá no período de 01/01/2013 a 28/11/2013, embora sua legislatura fosse prevista para o período de 2013 a 2016.

Todavia, em uma visão mais acurada sobre a gestão financeira da Câmara Municipal de Cuiabá, a constatação da indisponibilidade financeira, ainda que no decurso de mandato, evidentemente põe em risco as contas do órgão, consistindo em afronta ao princípio do equilíbrio orçamentário, mote primário da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Complementar nº 101/2000 pressupõe ações planejadas e transparentes capazes de prevenir riscos e corrigir desvios que venham a afetar o equilíbrio das contas públicas (artigo 1º, §1º), razão pela qual este Tribunal de Contas tem se posicionado pela análise da disponibilidade financeira em todos os exercícios, a ser apurada no último dia útil de cada um deles, independente de ser ou não o último ano do mandato, vejamos Acórdão nº 19/2013 do Conselheiro Sérgio Ricardo:

(...) 4.1 Contratação de despesa no montante R\$ 3.034.858,18 nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade financeira, visto que em 30/04 o déficit era de R\$ 15.370.816,36 e em 31/12 o déficit passou para R\$ 18.405.674,54, contrariando o § 1º do artigo 1º da LRF. (Item 4.2.3.1.1). Trata-se de irregularidade relativa a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira,

contrariando o art. 42, caput, e parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF. **O art. 42 da LRF proíbe o titular do Poder ou órgão, de contrair obrigações de despesas, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa para isto.**

Corroborando isso, como bem anotou a Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria, o Manual de Demonstrativos Fiscais – 5ª edição, p. 254 (válida para o exercício de 2013) da Secretaria do Tesouro Nacional dispõe:

Nos últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. **Assim, o controle da contratação de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato**" (MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais, fl. pg. 98)

Assim, em que pese o Sr. João Emanuel Moreira Lima não tivesse o conhecimento de que seria cassado no final do exercício de 2013, sua postura foi incompatível com o exercício de uma gestão fiscal responsável.

Por conseguinte, coaduno com o entendimento da equipe técnica quanto à interpretação extensiva dada ao artigo 42 da Lei nº 101/2000, por entender que a irregularidade deve ser mantida, porque se tratou de fato que, inevitavelmente, comprometeu a disponibilidade financeira para a gestão seguinte.

Pelo exposto, aplico **multa**, no valor de **40 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007.

Nesta oportunidade, retomo questão quanto as consignações⁵¹ que são provenientes de descontos de contribuições previdenciárias do CUIABA PREV, de descontos do ISSQN, pensões alimentícias e, em sua maioria (R\$ 4.111.858,21 – 86,75%), de descontos de Imposto de Renda que deveriam ser repassados à Prefeitura Municipal.

Logo, o registro perene do valor das consignações sem a contrapartida de valor no ativo financeiro necessário para devolução, vai de encontro a própria natureza do registro de consignações enquanto valor restituível por ser ingresso de terceiro, como explica o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte VI:

III - Depósitos (ingressos de terceiros em nosso poder, como consignações)

Os valores restituíveis não estão abrangidos pela DFC. Isso acontece porque nesse caso **o poder público é apenas um fiel depositário desse valor, que mais tarde será devolvido a terceiros**. Porém, é importante ressaltar que esses valores estão abrangidos pelo Balanço Financeiro.

Segundo o MCASP – DCASP:

O Balanço Financeiro evidencia a movimentação financeira das entidades do setor público no período a que se refere, e discrimina: [...] (c) os recebimentos e os pagamentos extra orçamentários.

RECEBIMENTOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS - Nesse grupo são evidenciados os ingressos não previstos no orçamento, que serão restituídos em época própria, por decisão administrativa ou sentença judicial. Consistem, por exemplo, em: **ingresso de recursos que se constituem obrigações relativas a consignações em folha**, fianças, cauções, etc.; e inscrição de restos a pagar, com a função de compensar o valor da despesa

⁵¹ Irregularidade 7.10.1. Consignações (Origem e destino) (Item 4.4.1.1 do relatório técnico preliminar).

orçamentária imputada como realizada, porém não paga no exercício da emissão do empenho, em atendimento ao parágrafo único do artigo 103 da Lei nº 4.320/1964.

PAGAMENTOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS - Nesse grupo são evidenciados os pagamentos que não precisam se submeter ao processo de execução orçamentária, como: os relativos a obrigações que representaram ingressos extra orçamentários (ex. devolução de depósitos); e os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e pagos no exercício. (original não destacado)

A existência de consignações pendentes sem saldo financeiro para pagamento é ato de gestão irregular que tem se perpetuado após exercício, acumuladas desde 2009 até 2013, conforme a seguinte evolução:

	2009	2010	2011	2012	2013
CONSIGNAÇÕES	R\$ 4.153.009,12	R\$ 4.137.370,15	R\$ 4.272.590,16	R\$ 4.405.288,83	R\$ 4.739.756,94

Embora não tenha sido objeto de apontamento específico neste processo de contas, a questão foi demandada na análise das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2010 (Processo nº 47287/2011) como irregularidade não classificada – item 9.3. Em seu voto, o Conselheiro Waldir Júlio Teis observou que o saldo das consignações era fruto de irregularidades cometidas por gestores anteriores. Então, trata-se de prática reiterada dos Presidentes da Câmara Municipal.

Naquela oportunidade, no Acórdão nº 4083/2011, a conclusão foi pela conversão da irregularidade em Tomada de Contas a ser executada pela Secretaria de Controle Externo da Relatoria, para identificar quem deu causa ao inadimplemento e possibilitar a devida atribuição da responsabilidade, nos seguintes termos:

Encaminhe-se cópia desta decisão a Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria, para a instauração de Tomada de Contas, visando apurar os respectivos responsáveis pelo inadimplemento das consignações, conforme

consta no anexo 17 – demonstração da dívida fluante, à fl. 25-TC, bem como informações da Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria, às fls. 562 e 563-TC, para a devida atribuição da responsabilidade com os acréscimos legais que incidirão sobre o passivo apresentado no subitem 9.3 – processo n.º 4.728-7/2011.

Contudo, em consulta às informações do fiscalizado, constato que não houve a instauração do referido processo de Tomada de Contas Ordinária. Assim, entendo imprescindível que este Tribunal de Contas se debruce sobre este aspecto da gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, pois o valor agregado das consignações oculta o intenso crescimento das despesas reais do ente fiscalizado.

Pelo exposto, reitero a determinação de instauração de **TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA**, com fulcro no artigo 157, *caput*, do Regimento Interno, desta vez, a ser executada pela **Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria**, e restrita ao exercício de 2013. Tendo como objetivo principal a apuração do procedimento utilizado pela Câmara Municipal para as consignações do órgão, considerando cada um dos valores inscritos com a discriminação da origem deles desde a retenção na fonte, além da destinação dada, e as contrapartidas repassadas aos terceiros, a fim de que se apure dano ao erário decorrente da não aplicação de recursos públicos por ato de gestão ilegal.

Responsável: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas.

1 – Desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal). Gestão Patrimonial_Gravíssima_01. BA 01

1.1 Diferença financeira em Bancos C/ Movimento no valor de R\$ 217.072,91 (duzentos e dezessete mil, setenta e dois reais e noventa e centavos) conforme demonstrado adiante: Demonstrativo de movimentação financeira em janeiro 2013; Saldo inicial do extrato = R\$ 474.072,62; (+) Transferências financeiras = R\$ 2.704.802,00; (+) Devoluções em C/C = R\$ 140.641,59; (=) Soma R\$ 3.319.516,21; (-) Despesa orçamentária = R\$ 1.885.136,99; (-) Despesa extra = R\$ 382.256,94; (-) Restos a pagar = R\$ 12.571,30; (=) Resultado positivo R\$ 1.039.550,98;

Saldo final do extrato = R\$ 822.478,07; Diferença verificada = R\$ 217.072,91.(Item 3.2 do relatório técnico preliminar).

O apontamento técnico teve como fonte os dados obtidos a partir da comparação entre os valores do extrato bancário referente ao período de janeiro de 2013 e os anexos contábeis que contêm as relações de despesas orçamentárias, extra orçamentárias e restos a pagar (Doc. nº 159139/2014), quais sejam:

As receitas, segundo extrato bancário⁵², são:

- a) Saldo inicial R\$ 474.072,62
 - b) Transferências financeiras R\$ 2.704.802,00
 - c) Devolução em C/C R\$ 140.641,59
- Total = **R\$ 3.319.516,21** ((a)+(b)+(c))

Por outro lado, as despesas que foram somadas e constam nos demonstrativos contábeis⁵³, do período são:

- a) Ordens de pagamento
 - b) Relação de despesas extras emitidas/liquidadas
 - c) Restos a pagar
- Total = **R\$ 2.279.964,23** (a)+(b)+(c)

Da confrontação do valor do saldo dos extratos (R\$ 3.319.516,21) em face das despesas orçamentárias registradas nos demonstrativos contábeis (R\$ 2.279.964,23⁵⁴) observou-se saldo positivo de **R\$ 1.039.550,98**. Contudo, no extrato janeiro de 2013, ao invés de constar este saldo positivo como valor final, consta o montante de **R\$ 822.478,07**.

52 Fonte: extrato do Banco do Brasil c/c 60438-0 de 22.01.2013, enviado em 07.03.2013 - Doc. Nº 159139/2014, pg. 01

53 Fontes: relação de ordens de pagamentos emitidas no período de 01/01/2013 a 31/01/2013 datada de 05.03.2013; relação de despesas extras emitidas/liquidadas do período de 01/01/2013 a 31/01/2013 foi datada de 07.03.2013; relação de restos a pagar pertence ao período de 01/01/2013 a 31/01/2013 (Doc. nº 159139/2014)

54 Fontes: relação de ordens de pagamentos emitidas no período de 01/01/2013 a 31/01/2013 datada de 05.03.2013; relação de despesas extras emitidas/liquidadas do período de 01/01/2013 a 31/01/2013 foi datada de 07.03.2013; relação de restos a pagar pertence ao período de 01/01/2013 a 31/01/2013 (Doc. nº 159139/2014)

Por este raciocínio, a Unidade Técnica concluiu que a diferença de **R\$ 217.072,91** teriam sido movimentados pela Câmara sem o correto registro contábil deles. Daí, porque considerou inicialmente a ocorrência de desvio de recursos.

Contudo, numa análise mais apurada, conforme bem observado pela Unidade Técnica em sede de defesa, o cálculo técnico inicial não demonstrou a correta conciliação bancária.

Sabe-se que a Conciliação Bancária é a conferência dos extratos das contas bancárias com os registros do controle financeiro interno do ente, tendo como objetivo verificar se estes estão corretos ou se seus dados são inconsistentes. Por meio dela, verifica-se se o saldo bancário, os lançamentos e suas datas declaradas pelo controle interno são idênticos aos registrados nos extratos do banco.

A contabilidade da Administração Pública, pelo princípio da evidência, tem o dever de manter controle diário de todas as movimentações de entradas e saídas financeiras, assim como informar todas as contas bancárias envolvidas.

Por outro lado, os extratos bancários são meios idôneos de se obter dados para proceder a conciliação bancária para elaboração de balancete, conforme preceitua o Manual de Contabilidade do Conselho Federal de Contabilidade (Resolução CFC nº 1161/2009)⁵⁵. Isto porque eles contêm os registros de movimentações financeiras, as tarifas bancárias, os pagamentos de fornecedores, os recebimentos de clientes, os pagamento de empréstimos do banco, os pagamento de salários dos funcionários, de impostos, etc.

Quando os saldos dos extratos bancários e os **registros contábeis** não forem iguais, será necessário explicar a razão da diferença entre os valores. Tal explicação se dará na ocorrência de quatro situações:

⁵⁵ http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/manual_cont.pdf

- a. Valores lançados pela contabilidade e não creditados pelo banco;
- b. Valores lançados pela contabilidade e não debitados pelo banco;
- c. Valores creditados pelo banco e não lançados pela contabilidade;
- d. Valores debitados pelo banco e não lançados pela contabilidade.

Sendo que, para cada explicação fornecida, o órgão deve demonstrar de forma detalhada a composição do valor declarado, informando também a data e o histórico do fato.

Contudo, no presente caso, verifiquei que o confronto dos dados dos extratos foi feito exclusivamente com relações de despesas orçamentárias, extra orçamentárias e restos a pagar (Doc. nº 159139/2014). Não se considerados outros dados contábeis que pudessem justificar a movimentação do valor de R\$ 217.072,91 na conta bancária da Edilidade.

Assim, visto que a Equipe Técnica não considerou a conciliação bancária, bem como que a defesa não apresentou dados e documentos que justificassem a origem e o destino da diferença entre os extratos comparado com os registros contábeis, observo que não houve a correta evidenciação contábil por parte da Câmara Municipal de Cuiabá, o que reclama apuração por meio de Tomada de Contas a ser instaurada pela própria Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria.

Além disso, também é necessário que seja chamada para esclarecimentos a Contadora, Sra. Ediane Martins Gurgel, que, junto com o ordenador de despesas a época, Sr. João Emanuel Moreira Lima, atestaram e enviaram as informações dos extratos e dos demonstrativos contábeis por meio do Sistema Betha (Doc. nº 159139/2014).

3.1 Não recolhimento das contribuições devidas ao INSS e ao RPPS no montante de R\$ 1.464.430,91 (**Item 3.5** do relatório técnico preliminar).

Os apontamentos em questão tratam da suposta falta de recolhimento de contribuições previdenciárias patrimoniais e dos servidores da Câmara de Cuiabá junto à previdência social.

Destaco que, inicialmente, foi atribuída natureza gravíssima ao item 2 (DA 07), pois, no caso de haver a retenção da contribuição e não efetivado o recolhimento ao ente previdenciário, como apontado no Relatório Técnico Preliminar, a conduta incidiria na esfera penal, configurando crime tipificado como apropriação indébita previdenciária, razão pela qual o apontamento é visto sob a ótica de infração de natureza gravíssima, nos moldes da Resolução Normativa nº 17/2010.

Entretanto, em sede de Relatório Técnico Complementar, a Secretaria de Controle Externo, após inspeção *in loco*, verificou que o caso não era de apropriação indébita, mas de atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias dos meses de outubro, novembro, dezembro e do décimo terceiro salário de 2013 ao Cuiabá-Prev, conforme demonstrado no Doc. nº 189451/2014 - quadro p. 59.

Não obstante a gravidade das irregularidades, verifico que os documentos utilizados para fundamentá-la, não são suficientes para ampará-las. Portanto, coaduno com o entendimento da Equipe Técnica no sentido de reclassificar a irregularidade como despesa ilegítima, classificada como JB 01 (item 7.2 do Relatório Complementar).

O referido posicionamento tem como fundamento o fato de que as parcelas 03, 04 e 05 decorrentes do parcelamento com o CUIABÁ-PREV, autorizado pela Lei nº 5.668/2013, foram recolhidas em atraso, incidindo sobre elas o pagamento de juros e multas, classificadas como despesas ilegítimas.

2.2 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima – Ordenador de Despesas; Onofre de Freitas Júnior – Ordenador de Despesas; e Júlio César Pinheiro – Ordenador de Despesas.

7.14. - Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (art. 167, II, da Constituição Federal). Planejamento/Orçamento_Grave_01. FB 01.

7.14.1. Realização de despesa sem autorização orçamentária. (Item 4.1.5.1)

7.15. Os pagamentos das despesas foram efetuados sem a devida liquidação (art. 63, § 2º, L. 4320/64; arts. 55, § 3º, e 73, L. 8.666/93). Despesa_Grave_03. JB 03.

7.15.1. Pagamentos sem a regular liquidação. (Item 4.1.6.1 do relatório técnico preliminar).

Das informações trazidas nos autos, verifico que efetivamente houve a realização de despesa sem autorização orçamentária, isso porque, do montante de **R\$ 32.677.838,65** que saiu do caixa da Câmara Municipal, apenas **R\$ 29.851.768,21**, relativos a empenhos e restos a pagar, possuíam previsão na LOA. Logo, apura-se uma desconformidade na ordem de **R\$ 2.807.265,58 (dois milhões oitocentos e sete mil, duzentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e oito centavo.)**

Conforme já explicitado na análise da irregularidade classificada como DA 02 (item 7.9), as despesas devem, impreterivelmente, estar previstas no Lei Orçamentária Anual, salvo exceções legais permissivas para abertura de créditos adicionais, nos termos do artigo 167 da Constituição Federal e artigo 40 Lei nº 4.320/1964.

Torna-se importante pontuar que, o fato questionado não é propriamente a realização de despesa, uma vez que, no caso, inevitavelmente há necessidade de gastos com pessoal, mas sim a fuga dela do planejamento orçamentário.

Não posso deixar consignar que, em se tratando da análise sobre o Poder Legislativo, é incongruente a postura dos gestores em realizar despesas sem autorização legislativa e sem prévio empenho, inclusive para cobrir despesas com a folha de pagamento, sem tomar providências no sentido de limitar empenho e readequar despesas para abrir créditos suplementares.

Registro que tal postura também se repetiu no exercício de 2008, quando foram apontadas nos itens 6, 15 e 23 – irregularidades EB 07, EB 19 e EB 33, no Processo nº 83500/2009 de Contas Anuais de Gestão, sob a gestão do Sr. Lutero Ponce de Arruda. Porém, não tomo tal fato como agravante do apontamento ora tratado por se tratar de gestões distintas.

A realização de despesas sem a devida previsão orçamentária afronta ao próprio conceito e finalidade, vale dizer, a própria essência do Orçamento Público, este é o conceito que se depreende do §8º, do artigo 165, da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Em consonância com a norma acima, está o preceito do artigo 4º da Lei que dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei nº 4320/1964):

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Como visto, pela inteligência da Constituição Federal, da Lei nº 4320/1964, assim como da Lei de Responsabilidade Fiscal, a observância ao dispêndio da despesa fixada no orçamento atende ao planejamento da Administração Pública e, em geral, aos Princípios Orçamentários da unidade, da universalidade, da especialização e, sobretudo, exatidão, como bem expressa J. R. Caldas Furtado⁶⁰:

A ideia central do orçamento público não é diversa da que se tem do qualquer outro orçamento: previsão de receita e fixação de despesa para determinado período. Além disso, na esfera pública, o orçamento é dispositivo essencial no cotidiano da Administração Pública, uma vez que instrumentaliza máquina administrativa do Estado. (...)

Diz-se previsão de receitas porque o Estado não tem domínio absoluto sobre os recebimentos que irá efetuar em tempo futuro, uma vez que depende de terceiros (os contribuintes) para a concretização de receita orçada; fala-se em fixação de despesas porquanto a realização da despesa depende exclusivamente do Poder Público, que tem controle irrestrito sobre os gastos públicos.

Como exposto anteriormente, o Sr. João Emanuel Moreira Lima tinha sido alertado em 02 de julho de 2013 pela Secretaria de Controle Interno acerca do impacto orçamentário das despesas com pessoal e a projeção de déficit orçamentário na ordem de R\$ 10.128.735,71⁶¹, todavia não tomou nenhuma providência frente à situação caótica que se apresentava.

Mais uma vez, em 21 de novembro de 2013, quando a falta de crédito orçamentário era evidente, a Secretaria de Gestão Financeira encaminhou a CI -344/SGF/2013⁶², comunicando a insuficiência de dotação ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, então presidente e principal responsável pela má execução orçamentária, visto que foi o gestor da Câmara durante os 11 primeiros meses do exercício de 2013.

60 FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 55/57.

61 Doc. nº 185592/2014, p. 207/2010

62 Doc. nº 185592/2014, p. 206

Logo, tal atitude demonstra que durante o exercício de 2013, os gestores da Câmara Municipal de Cuiabá não realizaram o devido acompanhamento da execução orçamentária e financeira, resultando em ausência de capacidade técnico-gerencial da Câmara Municipal de Cuiabá sobre suas receitas e despesas.

Portanto, verifico que inexistindo nos autos elementos que desconfigurem os apontamentos das irregularidades constatadas pela Equipe Técnica deste Tribunal, impõe-se a sanção pecuniária individual ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, Ordenador de Despesas, no valor equivalente a **11 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, em face da irregularidade descrita como **FB 01 – item 17.14**, pois, o gestor, consciencioso da indisponibilidade financeira do ente nada fez para reverter a situação.

A partir de tal conclusão, como consequência lógica da irregularidade anterior, chega-se ao apontamento sobre a realização da despesa, no valor da diferença apurada de **R\$ 2.807.265,58**, sem que fosse feito prévio empenho (**irregularidade JB 03 - item 7.15**), pois, evidentemente, caso este tivesse ocorrido, automaticamente haveria a indicação da dotação orçamentária respectiva, a partir da qual seria deduzida. Logo, como tratado no subitem anterior, inexistindo previsão orçamentária, também não foi feita a emissão de empenho.

O raciocínio lógico-jurídico apresentado tem como fundamento o que dispõe a sequência dos artigos 59, 60 e 61 da Lei nº 4320/1964:

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

(...)

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

(...)

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. (original não destacado)

Aprofundando o estudo, imprescindível destacar que no Brasil se adota o regime contábil misto para apuração de resultado⁶³, sendo que para as receitas opera-se o regime de caixa e para as despesas o regime de competência.

Com isso, contrária aos preceitos contábeis para as despesas, a Câmara Municipal descumpriu o regime de competência, na medida em que foram pagos valores de **R\$ 2.807.265,58** sem o prévio empenho.

Contudo, ainda que evidente a ilegalidade dos pagamentos de despesas públicas - **JB 03 (item 17.15)**, entendo que referida irregularidade deve ser atribuída ao Sr. Júlio César Pinheiro, uma vez que a realização de despesa pública sem observância ao requisito legal do empenho prévio é de responsabilidade pessoal do ordenador de despesa. Não constituindo escusa o fato de que não existia disponibilidade para abertura de crédito orçamentário, em vista do descontrole financeiro ocorrido desde o começo do exercício de 2013.

Portanto, em decorrência da irregularidade descrita como **JB 03 – item 17.15 aplico ao Sr. Júlio César Pinheiro a multa equivalente a 11 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007.

2.3 GESTÃO DAS DESPESAS

⁶³ Lei 4.320/1964 - Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas..

Responsáveis: João Emanuel, Maurélio Ribeiro, Francisco Carlos Amorim Silveira, Domingos Sávio, Mário Nadaf, Wilson Nonato da Silva, Clóvis Hugueney Neto, Júlio Pinheiro, Lueci Ramos, Onofre de Freitas Júnior, Allan Kardec, Dilemário do Vale Alencar, Emanuel Mussa Amui Pinheiro, Adevaír Cabral, Adilson Américo Machado de Oliveira, Faissal Jorge Calil Filho, Oséas Machado, Renivaldo Nascimento, Haroldo Yukio Alves Kusai, Lídio Barbosa, Leonardo de Oliveira, Antônio Ferreira de Souza, Néviton Fagundes Moraes, Orivaldo da Farmácia, Arilson da Silva.

7.13. - Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio publico, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964). Despesa_Grave_01. JB 01.

7.13.1. - Pagamento de verba indenizatória sem a realização dos descontos determinados pelo art. 2º, I da Lei 5643/2013. (Item 4.1.3.1)

Preliminarmente, teço a consideração de que não foi realizada a citação de todos os vereadores indicados pela Equipe Técnica, porque, *a priori*, entendi pela restrição da responsabilidade aos ordenadores de despesas, Sr. João Emanuel Moreira Lima, Sr. Onofre de Freitas Júnior e Sr. Júlio Pinheiro.

Cumpré destacar, que a Lei nº 5643/2013 dispõe sobre o pagamento de verba indenizatória no âmbito da Câmara Municipal de Cuiabá, asseverando no inciso I do artigo 2º, que para o pagamento de referida verba será levado em consideração a frequência do vereador nas sessões legislativas, descontando-se 1/8 por cada sessão que o parlamentar faltar.

Em sede de Relatório Técnico Complementar houve a discriminação da quantidade de faltas por vereador, competência, data e pagamento das verbas indenizatórias (doc. 189451/2014, p. 15/22) e a afirmação de que, mesmo diante da existência das faltas, não houve o desconto legal de valores das verbas indenizatórias pagas, o que resultaria em diferenças de valores pagos em contrariedade a própria lei do Órgão.

Considero que a observância com acuidade dos princípios constitucionais da Eficiência e da Economicidade seria capaz de evitar o ônus desnecessário com juros de mora devidos em razão dos atrasos nos recolhimentos.

O §1º, do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve que todo o Administrador deve agir de forma prudente e planejada para evitar prejuízos ao erário.

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.

Destaco o entendimento do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Flávio Sátiro Fernandes:

“A despesa para ser legítima, tem de ser direcionada no sentido da concretização do bem comum. Despesa ilegítima, pois, em nosso entendimento, é aquela que se afasta do fim último do Estado, que é o bem coletivo. Vê-se, assim, que uma despesa pode ser legal, efetuada segundo as normas financeiras em vigor, mas se mostrar ilegítima, na medida em que não se dirija àquele fim primordial. A inserção da legitimidade, como aspecto do controle das despesas, representa um avanço, vez que deixa de lado o exame meramente formal da legalidade para exigir também a apreciação de algumas particularidades que cercam as despesas, tais como, oportunidade e prioridade.”

estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. (original não destacado)

No mesmo sentido, o artigo 37 da Lei nº 4320/1964, impõe:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Cumpre destacar que, os restos a pagar processados registrados, em regra, não devem ser cancelados sob hipótese de configuração de enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, pois, segundo J. R. Furtado⁶⁸:

Entretanto, o Manual de Despesa Pública alerta que 'os restos a pagar processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a pena de estar deixando de cumprir o princípio da moralidade que rege a Administração Pública (...). O cancelamento caracteriza, inclusive, forma de enriquecimento ilícito, conforme Parecer nº 401/200 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

A existência de restos a pagar e consignações, comprometem o Ativo Disponível para a cobertura da Dívida Flutuante registrada no Balanço Patrimonial, razão pela qual a prorrogação da validade deles gera reflexos no planejamento e no processo de execução orçamentária do ente.

Destaco ainda que, a observância a ordem cronológica para o pagamento de restos a pagar inscritos atende ao Princípio da Continuidade

⁶⁸ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 228.

Administrativa, razão pela qual é devido o levantamento de dívidas inscritas, a verificação da obrigatoriedade, da ordem cronológica de inscrição, da disponibilidade financeira, dentre outras obrigações previstas na Lei nº 4320/64, segundo dispõe os Acórdãos nº 1307/2002, 817/2006, 131/2002 e 740/2005 deste Tribunal de Contas, os quais, em síntese disciplinam:

Em respeito ao princípio da continuidade da administração pública, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que a contraiu.

Sendo assim, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa.

Para tanto, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos:

- a. Proceder a levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário;
- b. Cumprir o que estabelece o § 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964;
- c. Observar a ordem cronológica para pagamento dos credores, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 8.666/1993;
- d. Existindo despesa liquidada sem a correspondente disponibilidade financeira, propor ação judicial de reparação de danos junto ao Ministério Público.

Pelo exposto, não existindo nos autos elementos capazes de afastar a referida irregularidade, entendo cabível a aplicação de **multa** ao Ordenador de Despesas, Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor de **20 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, **majorada** em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº **359/2012** e Acórdão nº **5991/2013**, por força do disposto no artigo 6º, II, c, da Resolução nº 17/2010.

Ademais, necessária a expedição de **recomendação** para que a atual gestão proceda ao levantamento dos restos a pagar dos exercícios anteriores a 2013, com o adequado pagamento e baixa dos valores, de acordo com a ordem

cronológica em que os créditos foram inscritos nos termos do artigo 5º da Lei nº 8666/93 e artigo 37 da Lei nº 4320/1964.

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas e Propel Comércio de Materiais para Escritório Ltda.

7.20. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964). **Despesa_Grave_JB 10**

7.20.1. Pagamento de R\$ 130.434,46 pela Câmara Municipal de Cuiabá à empresa PROPEL sem amparo em documento fiscal comprobatório. (Item 4.2.5.1. Relatório Técnico Complementar)

Em consulta ao Sistema APLIC observei a informação de que o valor de R\$ 130.434,46, embora tenha sido pago em favor da empresa credora, retornou aos cofres públicos após seu estorno na conta bancária da Câmara Municipal.

Corroborando tal situação, a Unidade Técnica acostou aos autos cópia do extrato anual da conta corrente da Câmara Municipal – Ag.3834-2, Conta Corrente nº 60438-0 (Doc. nº 185592/2014), comprovando que o montante foi debitado na conta em 04/03/2013 e estornado em 05/03/2013. Além disto, afirmou que examinou as demais movimentações financeiras do órgão e não constatou a existência de novo débito com o mesmo valor.

Desta feita, não subsiste o apontamento, pois, de fato, não houve o dispêndio do erário, restando prejudicada a alegação quanto a realização da despesa em desconformidade com a Lei nº 4.320/1964. Então, concordo com entendimento da Equipe Técnica, razão pela qual julgo pelo **afastamento** da irregularidade.

2.4 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA E CONTÁBIL

Responsável: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas.

4 – Não retenção de tributos, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo, por ocasião dos

pagamentos a fornecedores (art. 11 da Lei nº 101/2000). Gestão Fiscal/Financeira_Grave_14.

DB 14.

4.1 - Não foram retidos os tributos (IRRF Pessoa Jurídica, Prestadores de Serviços de acordo com o art. 647, caput do Decreto nº 3.000/99 RIR), nos casos em que o órgão/entidade deveria fazê-lo, totalizando R\$ 49.317,28 (quarenta e nove mil, trezentos e dezessete reais e vinte e oito centavos). (**Item 3.2** do relatório técnico preliminar).

Analisando a matéria, em conjunto com pesquisa procedida no Sistema Aplic, verifico a procedência da irregularidade, isso por que, dos empenhos consignados na documentação acostada aos autos (doc. nº 159143/2014), apenas o empenho nº 85/2013 destinado ao pagamento a empresa LOGOS PROPAGANDA LTDA, no valor de R\$ 149.665,57, teve a regular retenção do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Senão veja-se:

em geral, inclusive obras, os seguintes órgãos e entidades da administração pública federal:

I - os órgãos da administração pública federal direta;

II - as autarquias;(original não destacado).

Partindo dessa premissa, é inequívoca a responsabilidade do Gestor, pois que, ao não efetuar tais retenções, houve contrariedade ao art. 647 do Decreto nº 3.000/99, que assim disciplina:

Art. 647. Estão sujeitas à incidência do imposto na fonte, à alíquota de um e meio por cento, as importâncias pagas ou creditadas por pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas, civis ou mercantis, pela prestação de serviços caracterizadamente de natureza profissional (Decreto-Lei nº 2.030, de 9 de junho de 1983, art. 2º, Decreto-Lei nº 2.065, de 1983, art. 1º, inciso III, Lei nº 7.450, de 1985, art. 52, e Lei nº 9.064, de 1995, art. 6º). (original não destacado).

De igual modo, tem-se a previsão do art. 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

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.

Por tais razões, entendo ser inafastável a responsabilidade do Sr. João Emanuel Moreira Lima, enquanto ordenador de despesas⁶⁹, que autorizou a realização dos pagamentos às pessoas jurídicas, sem a correta retenção do Imposto, em contrariedade aos supramencionados dispositivos.

Entretanto, destaco que dos autos não se pode evidenciar qual o montante exato que deveria ser retido, por esta razão, entendo necessário maior

⁶⁹ TCE/MT. Acórdão 1.783/2003. Processo de Consulta 14052/2003. Ementa: “Consulta sobre alguns procedimentos a serem adotados no âmbito da Administração daquele Poder Legislativo.” Publicado no D.O.E. em 04/12/2003.

detalhamento, merecendo que se apure, com clareza e efetividade, o fato objeto de apontamento.

Partindo disso, entendo pela procedência da irregularidade e **determino a abertura de Tomada de Contas Ordinária pela Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria**, com fulcro no que prevê o artigo 157 da Resolução Normativa nº 14/2007, para apuração do valor devido a título de Imposto de Renda de retenção obrigatória na fonte, bem como comprovar se houve ou não o efetivo recolhimento nos pagamentos destinados às empresas ACP Informatica LTDA., Comunicação e Gráfica Correa LTDA, D. Tosato Dias – me, F.F.F. Oliveira – ME, Futura Materiais Xerográficos Rocha Cia LTDA, Informática Brasil LTDA, M.A. Schoffen-ind. e Com. de Refeições – ME, Materlim Comercio e Prestadora de Serviços LTDA, Pantanal Vigilância e Segurança LTDA, Propel Comércio de Materiais para Escritório LTDA. e Video Close Produções LTDA.

Responsáveis: Ediane Auxiliadora Martins Gugel – Responsável Contábil; Selma de Souza Brandão – Responsável Contábil; e Ludmila Auxiliadora Alves Silvente – Responsável Contábil.

7.12. - Registros contábeis incorretos referente aos rendimentos oriundos de aplicação financeira, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei no 4.320/1964, ou Lei no 6.404/1976). Contabilidade_Grave_02. CB 02.

7.12.1. - Registro incorreto dos rendimentos de aplicações financeiras que surgiram no decorrer do exercício de 2013. (Item 4.1.4.1)

Analisando detidamente o mérito da irregularidade, verifico a procedência do apontamento, tendo em vista que, ao examinar os demonstrativos contábeis acostados aos autos (fls. 131, doc. nº 185592/2014), constatee a existência da falha contábil, a qual, foi inclusive, confirmado pela defendente, Sra. Ludimila Auxiliadora Alves Silvente (fls. 130, doc. nº 185592/2014).

Como se verifica dos autos, o Setor Contábil da Câmara Municipal, ao longo do exercício de 2013, registrou o montante de R\$ 20.848,58 (vinte mil, oitocentos e quarenta e oito reais e cinquenta e oito centavos), relativos aos rendimentos das aplicações financeiras, como receitas extraorçamentárias, já que tal valor seria repassado posteriormente à Prefeitura Municipal.

Contudo, após realizar a transferência de R\$ 20.273,14 (vinte mil, duzentos e setenta e três reais e quatorze centavos), as responsáveis mantiveram, erroneamente, o registro desse valor em “consignações a pagar”, o que implicou em transtornos no processo de conciliação bancária, quando da inspeção *in loco* pela Equipe Técnica.

Nesse sentido, é nítida a responsabilidade das defendentes, pois ao não efetuar a baixa do valor repassado à Prefeitura, afrontaram norma de caráter cogente, expostas nos artigos 90 e 93 da Lei nº 4.320/1964, senão vejamos:

Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis. (...)

Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.(original não destacado)

Saliento assim, que a falha contábil, ainda que não possua reflexos de dano ao erário, reflete contrariedade às Normas Gerais de Direito Financeiro, prejuízo a análise e acompanhamento dos atos contábeis do órgão e falta de controle dos registros das operações financeiras pelo Setor Contábil da Câmara Municipal.

Assim sendo, assiste razão a Equipe Técnica, quanto à natureza formal da falha apontada (fls. 24, doc. nº 189451/2014), motivo pelo qual, deixo de aplicar multa as defendentes. Entretanto, **determino** à atual gestão, que corrija o lançamento contábil do valor de R\$ 20.246,34 (vinte e mil, duzentos e quarenta e seis reais e trinta e quatro centavos) registrados em consignações a pagar, porém já repassados à Prefeitura Municipal, além de efetuar o repasse, ainda pendente, do valor de R\$ 602,24 (seiscentos e dois reais e vinte e quatro centavos), com a respectiva anotação contábil disto.

2.5 GESTÃO LICITATÓRIA

Responsável: Rodrigo Terra Cyrineu

**7.21. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993).
Licitação_Moderada_13. GC 13.**

7.21.1. Emissão do Parecer Jurídico nº 004/2013, contendo erro inescusável sobre a regularidade fiscal de empresa contratada (PROPEL) no orbe do processo de adesão à Ata de Registro de Preços nº 015/2012. O parecer atestou a conformidade legal do processo de adesão, mesmo ausentes as CNDs estadual e federal afetas à empresa PROPEL. **(Item 4.2.6.1** do relatório técnico preliminar).

Compulsando os autos, verifico a improcedência da irregularidade em tela, tendo em vista a ausência de requisitos imprescindíveis à responsabilização, tais como, a ilegalidade no fato noticiado e a prova do ato tido como irregular, conforme fundamentação detalhada que a seguir transcrevo.

Primeiramente, no que tange à análise da legalidade, ressalto que, ao efetuar adesão à Ata de Registro de Preço realizada na modalidade pregão, não cabe ao órgão aderente a análise obrigatória dos requisitos formais que permitem a habilitação da empresa vencedora⁷⁰. Isso por que, a competência para averiguação

⁷⁰ Art. 4º, XII e XIII, Lei 10520/2002.

de tais requisitos, necessários à regularidade do procedimento licitatório, pertence ao órgão gerenciador, conforme disciplina os incisos VI e VII do art. 5º do Decreto nº 7892/2013, senão vejamos:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte: (...)

VI – realizar o procedimento licitatório;

VII – gerenciar a ata de registro de preços;

No caso em tela, o procedimento licitatório (Ata de Registro de Preços nº 015/2012) foi realizado pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, assim sendo, a análise dos requisitos formais era de responsabilidade da Secretária de Estado de Administração, conforme preceitua o inciso V do §1º do art. 77 e o *caput* do art. 87 do Decreto 7217/2006⁷¹, nos seguintes termos:

Art. 77. A licitação para inclusão no Sistema de Registro de Preços será realizada na modalidade de pregão, do tipo menor preço ou maior desconto sobre tabela publicada, para registro do preço, ou realizada por concorrência pública, do tipo técnica e preço, para registro do preço, na forma da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

§ 1º Caberá à Secretaria de Estado de Administração a prática de todos os atos de controle, administração do SRP e autorização expressa e prévia para compra e ainda os seguintes: (...)

III – promover todos os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório pertinente, inclusive a documentação das justificativas nos casos em que a restrição à competição for admissível pela lei; (...)

V – realizar todo o procedimento licitatório; (...)

Art. 87. Caberá a Secretaria de Estado de Administração efetuar a licitação para registro de preços e a prática de todos os atos de controle e administração pertinentes.

⁷¹ Regulamenta as aquisições de bens, contratação de serviços e locação de bens móveis no Poder Executivo Estadual.

Nesse sentido, não vislumbro elementos suficientes para imputação de responsabilidade ao parecerista, em razão da ausência das Certidões Negativas de Débitos, já que não era de sua competência a análise prévia de tais requisitos.

Como segundo aspecto, ainda sob o prisma da legalidade, tem-se o fato que não se verifica a vinculação do parecer jurídico aos atos decisórios do Gestor que adere à Ata de Registro de Preço, o que ratifica meu entendimento pelo afastamento da responsabilidade do parecerista, como destacado no art. 5º do Decreto nº 7892/2013.

Nessa linha de raciocínio, explica Hely Lopes Meirelles⁷²:

O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo como ocorre, p. ex., nos casos em que a lei exige a prévia audiência de um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração. Nessa hipótese, a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a lei exigir o pronunciamento favorável do órgão consultado para a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração.

De igual modo, tem-se o pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal, exposto na decisão nos Mandados de Segurança nº 24073/DF⁷³ e 24631/DF⁷⁴:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º,

72 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 194.

73 STF. MS 24.073-DF. Relator Min. Carlos Velloso. Julgamento em 06/11/2002. Dj. 31/10/2003. Informativo nº 327 de 05/11/2003, p.4.

74 STF. MS 24.631-DF. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 09/08/2007. Publicado em 01/02/2008.

art. 32, art. 34, IX. I. - **Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (original não destacado).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) **quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer;** (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação

de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (original não destacado)

Como terceiro ponto, sob o prisma processual, atinente à averiguação probatória, destaco que não foi juntado aos autos o Parecer Jurídico nº 004/2013, documento esse necessário ao exame dos exatos termos sob os quais o parecerista se manifestou.

Saliento que, no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, é defeso a presunção de fatos para imputação de culpa a alguém, sendo a comprovação de tal elemento, essencial à motivação da decisão sobre a imputação de responsabilidade, conforme ensinamento doutrinários de Jacoby Fernandes⁷⁵ e do Min. Benjamin Zymler⁷⁶, senão vejamos, respectivamente:

Assente-se, porém, que, no processo administrativo, ressalvada as presunções autorizadas por lei, descabem, por completo, as demais como meio de prova. Servem e são válidas num maior contexto como desenvolvimento de raciocínio lógico, na medida em que se harmonizam com o conjunto probante e, mesmo assim, adotadas com a máxima cautela. (original não destacado).

Observa-se, a esse respeito, que não se cogita, em tese, da possibilidade de responsabilização objetiva de tais agentes. Os aplicadores do direito convergem para o entendimento de que há necessidade de que seja configurada a culpa do agente público para que se possa puni-lo. (...) Na verdade, a avaliação da conduta do gestor, sob a perspectiva da responsabilidade subjetiva, exige do julgador extrema cautela. Exatamente

75 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil. 3ª rev. atual. e ampl. Belo horizonte; Fórum, 2012, p. 241.

76 ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Forum, 2005, p.338

porque pressupõe avaliação pormenorizada dos contornos fáticos e normativos concernentes aos atos examinados.

Isso posto, em face da existência nos autos de elementos que desconfigurem o apontamento de irregularidade constatada pela Equipe Técnica deste Tribunal, afastado a incidência da irregularidade em tela.

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima – Ordenador de despesas e Aurilei Leite Virgolino – Chefe do Setor de Licitações e Contratos.

7.22. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2º e 5º, 24, I e II da Lei nº 8.666/1993). Licitação_Grave_05. GB 05.

7.22.1. Fracionamento de despesas para realizar indevidamente dispensas de licitação baseadas no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93. A soma dos objetos dispensados ultrapassa os limites de R\$ 8.000,00 e 15.000,00. (Item 4.2.7.1 do relatório técnico preliminar).

Extrai-se dos autos, que a Câmara Municipal de Cuiabá, no exercício de 2013, realizou despesas de pequeno valor para pagamento de serviços prestados pelas empresas F.F.F. Oliveira – ME e Roriz Olivia da Silva LTDA – ME, mediante dispensa de licitação baseada nos incisos I e II do art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Examinando as informações destacadas, inicialmente, julgo necessário esclarecer que o fracionamento de despesa é, segundo leciona Carlos Pinto Coelho Motta⁷⁷:

d) **Fracionamento**: representa a utilização incorreta da modalidade licitatória em função do valor do objeto. Indica o mau planejamento da licitação na fase interna. **A doutrina configura o fracionamento quando: 'o mesmo objeto é contratado por mais de uma vez com recursos orçamentários do mesmo exercício, com o fim de contornar o dever de licitar ou de licitar mediante modalidade que reduza o universo da**

⁷⁷ Motta, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos. 11ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.263.

competição. [...] O fracionamento é procedimento censurável porque, em princípio, descumprindo princípio básico da economia de escala referida no art. 23, §1º, qual seja, o de que grande quantidade induz menor preço, ao passo que pequena quantidade induz maior preço. (original não destacado).

Assim, vislumbro que a imputação da impropriedade aos interessados está prejudicada, porque, analisando os detalhes dos empenhos informados no Sistema APLIC, verifico com clareza a diversidade entre os serviços prestados pelas referidas empresas e, para tanto destaco:

Empenho nº 078/2013 – Empresa Roriz Olivia da Silva LTDA-ME –
Descrição: PELA DESPESA EMPENHADA REFERENTE SERVIÇOS DE LIMPEZA E REVISÃO EM 04 CENTRAIS DE AR SELF.

Empenho nº 082/2013 – Empresa: F.F.F. Oliveira-ME – **Descrição:** PELA DESPESA EMPENHADA REFERENTE À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À MONTAGEM E DESMONTAGEM DE DIVISÓRIAS DESTA CASA DE LEIS.

Empenho nº 088/2013 - Empresa Roriz Olivia da Silva LTDA-ME –
Descrição: BENFEITORIA E REFORMAS CONFORME CONTRATO Nº 007/2013, REFERENTE MANUTENÇÃO DA PARTE ELETRICA DO ANEXO E PLENARIO DESTA CASA DE LEIS.

Empenho nº 157/2013 – Empresa: F.F.F. Oliveira-ME – **Descrição:** PELA DESPESA EMPENHADA REFERENTE À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E REFORMA NOS GABINETES DOS SRS VEREADORES DOMINGO SÁVIO BOIBAI D PARREIRA E FRANCISCO CARLOS AMORIM SILVEIRA.

Nesse sentido, esta egrégia Corte de Contas pacificou entendimento de que é necessária a identidade de natureza entre os objetos

contratados para configuração da prática do fracionamento, conforme a Resolução de Consulta TCE-MT 21/2011:

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: (...)

5) Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos; (original não destacado)

Discordo da tese da Equipe Técnica quanto à necessidade de apresentação de documentos que comprovassem a ocorrência de incêndio no prédio do órgão, pois, independente disto, verifico que não há identidade entre os objetos dos empenhos feitos, não havendo, portanto, fracionamento de despesa.

Dessa forma, não observo a ocorrência de prática do fracionamento resultante da divisão do gasto total correspondente a contratação de um mesmo objeto, já que os serviços prestados pelas referidas empresas foram de natureza diversa. Isso posto, **afasto** a irregularidade em tela.

2.6 CONTROLE INTERNO

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas; Júlio César Pinheiro - Ordenador de Despesas.

9 – Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos que compõem o SCI (art. 5º da Resolução Normativa TCE nº 01/2007). Controle Interno_Grave_02. EB 02.

9.1 Descumprimento quanto às normas de implantação dos Sistemas de Controle Interno (Item 3.9 do relatório técnico preliminar).

De acordo com os dados lançados no Sistema Aplic, até o momento não foram concluídos os seguintes sistemas:

SISTEMA ADMINISTRATIVO	PRAZO TCE/MT – RESOLUÇÃO NORMATIVA 01/2007	SITUAÇÃO
SPO - Sistema de Planejamento e Orçamento	31/12/08	NÃO CONCLUÍDO.
STR - Sistema de Transportes	31/12/09	NÃO CONCLUÍDO.
SPA - Sistema de Controle Patrimonial	31/12/09	NÃO CONCLUÍDO.
SPP - Sistema de Previdência Própria	31/12/09	NÃO CONCLUÍDO.
SCV - Sistema de Convênios e Consórcios	31/12/09	NÃO CONCLUÍDO.
SPO - Sistema de Projetos e Obras Públicas	31/12/09	NÃO CONCLUÍDO.
SEC - Sistema de Educação	31/12/10	NÃO CONCLUÍDO.
SSP - Sistema de Saúde Pública	31/12/10	NÃO CONCLUÍDO.
STB - Sistema de Tributos	31/12/10	NÃO CONCLUÍDO.
SBE - Sistema de Bem-estar Social	31/12/10	NÃO CONCLUÍDO.
SJU - Sistema Jurídico	31/12/11	NÃO CONCLUÍDO.
STI - Sistema de Tecnologia da Informação	31/12/11	NÃO CONCLUÍDO.

Insta salientar, que o Controle Interno é mecanismo indispensável ao exercício da fiscalização, nos termos do caput, do artigo 70 e, de acordo com as finalidades elencadas no artigo 74, ambos da Constituição Federal.

Com o fito de auxiliar o desenvolvimento do Controle Interno, para que atenda aos princípios constitucionais da Administração Pública sobretudo o da Eficiência, o Tribunal de Contas do Estado editou o Guia de Implementação do Sistema de Controle Interno (Resolução Normativa nº 01/2007), Normas (Instrução Normativa nº 01/2010) e Diretrizes (Resolução nº 33/2012).

Nesse sentido, a Resolução Normativa TCE-MT 01/2007, especificamente, em seu artigo 5º, determina os prazos para implementação das normas dos Sistemas de Controle:

Art. 5º O Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a que se refere o Guia anexo a esta Resolução deverá ser concluído até o final do exercício de 2011, observando a seguinte ordem de prioridades para a normatização das atividades relativas aos sistemas administrativos a seguir dispostos:

I – até 31-12-2008: a) Sistema de Controle Interno; b) Sistema de Planejamento e Orçamento; c) Sistema de Compras, Licitações e Contratos.

II – até 31-12-2009: a) Sistema de Transportes; b) Sistema de Administração de Recursos Humanos; c) Sistema de Controle Patrimonial; d) Sistema de Previdência Própria; e) Sistema de Contabilidade; f) Sistema de Convênios e Consórcios; g) Sistema de Projetos e Obras Públicas.

III – até 31-12-2010: a) Sistema de Educação; b) Sistema de Saúde; c) Sistema de Tributos; d) Sistema Financeiro; e) Sistema do Bem-Estar Social;

IV – Até 31-12-2011: a) Sistema de Comunicação Social; b) Sistema Jurídico; c) Sistema de Serviços Gerais; d) Sistema de Tecnologia da Informação.

Diante disto, é nítida a contrariedade à regulamentação desta Corte, já que não foram cumpridos os prazos concedidos para implementação dos Sistemas.

Como segundo aspecto, destaco que a irregularidade noticiada perdura no Órgão desde o exercício de 2011, como se pode verificar na decisão desta egrégia Corte, no julgamento das Contas Anuais de Gestão, Acórdão 359/2012 – 1ª Câmara⁷⁸.

Confirmada a impropriedade, no que tange à análise individualizada da responsabilidade dos defendentes, constato que a imputação da irregularidade ao Sr. Júlio César Pinheiro restou prejudicada, pois ele apenas ocupou a presidência da Casa Legislativa no final do exercício (dezembro de 2013), por essa razão afastou a responsabilização sobre ele.

78 TCEMT. Processo nº 131474/2011. Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, exercício de 2011. Rel. Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão 359/2013-1ª Câmara. Sessão de Julgamento em 23/10/2012.

Sendo assim, mantenho o apontamento e por consequência aplico **multa** ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor de **20 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, **majorada** em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 193/2013, por força do disposto no artigo 6º, II, c, da Resolução nº 17/201. Ainda, entendo devida a expedição de **determinação** à atual gestão que edite Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, nos termos da Resolução nº 01/2007.

Por fim, alerto que caso haja novo descumprimento de determinação expedida restará configurada a sua reincidência, o que poderá ensejar a **irregularidade das Contas Anuais** do exercício seguinte, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos do art. 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE, porquanto a matéria vem reiteradamente sendo objeto de reprimendas no julgamento das Contas Anuais desde 2011.

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas; Júlio Cesar Pinheiro - Ordenador de Despesas.

10 – Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007). Controle Interno_Grave_05. EB 05.

10.1 O único veículo da Câmara está com licenciamento atrasado e com multa conforme pesquisa no site do Detran (**Item 3.7** do relatório técnico preliminar).

Examinando detidamente a matéria, em consulta ao Sistema Detranet, verifico a existência das infrações cadastradas no veículo da Câmara Municipal, que correspondem ao montante de R\$ 53,20 (cinquenta e três reais e vinte centavos), como expõe o quadro abaixo:

Nº auto.	Descrição	Valor
DETRAN-111100-AAA0238071-5002/00 (274053624)	Multa, por não identificação do condutor infrator, imposta à	R\$ 53.20

Em aberto	Em CUIABA no dia 06/07/2010 às 05:56	
-----------	--------------------------------------	--

Conforme evidenciado, a autuação por infração de trânsito ocorreu no ano de 2010 e, até o momento, não houve a responsabilização do condutor que transgrediu a legislação de trânsito, tampouco, a regularização da pendência junto ao DETRAN-MT.

Nesse sentido, considerando que a data da infração é anterior a gestão de ambos os defendentes, entendo que a responsabilização deles, no presente caso, restou prejudicada, mas, mantém-se a necessidade de apuração dos fatos para responsabilização daqueles que subverteram a norma, com vista à regularização da multa imposta.

Assim sendo, saliento que a apuração de responsabilidade e a adoção de medida administrativa, com o intuito de ver regularizado o pagamento da sanção pelo agente responsável, é medida de legalidade e moralidade, em cumprimento aos ditames previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ressalto que, a existência da autuação de trânsito representa ato contrário à norma legal, bem como, enseja ônus financeiro ao erário, pois que, não sendo o responsável pela infração chamado a honrá-la, incumbirá ao poder público arcar com o custo da multa.

Contudo, como exposto acima, por não ter o fato corrido no exercício de 2013 **afasto a** irregularidade EB 05.

Responsável: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas.

7.4 – Ausência de cargo de controlador interno na estrutura do órgão/entidade (art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 33/2012; Resolução de Consulta TCE no 24/2008). Controle
--

Interno_Grave. EB 10.

7.4.1 - Inexistência do cargo de Controlador Interno por meio de concurso público (item 4.7.1.1 do Relatório Técnico Complementar).

7.5 – Os servidores que atuam na Unidade de Controle Interno, apesar de serem ocupantes de cargo de provimento efetivo, não possuem atribuição de controle interno. Sem Classificação (item 4.7.2 do relatório técnico complementar).

7.6 – Responsável pela Unidade Central de Controle Interno não pertencente ao quadro efetivo do órgão/entidade (art. 1º da Resolução Normativa TCE-MT nº 05/2013). Controle Interno_Moderada. EC 09

7.6.1 O cargo de responsável pela Unidade de Controle Interno não foi ocupado, durante o exercício de 2013, por um servidor ocupante de cargo de provimento efetivo do órgão/entidade. (Item 4.7.3.1 do relatório técnico complementar).

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas ; Júlio Cesar Pinheiro - Ordenador de Despesas.

11 – Responsável pela unidade de Controle Interno não pertencente ao quadro efetivo do órgão/entidade. Controle Interno_Grave_09. EB 09.

11.1 Responsáveis pelo controle interno não pertencem ao quadro efetivo do Poder Legislativo (Item 3.9 do relatório técnico preliminar).

Compulsando os autos, verifico a procedência da irregularidade, tendo em vista que, em consulta ao lotaciograma do órgão lançado no Sistema Aplic,

dos 09 (nove) cargos pertencentes a Unidade de Controle Interno, nenhum foi preenchido por servidor aprovado em concurso público específico para função de controlador interno.

Esse fato evidencia afronta às normas exaradas por esta Corte de Contas, que na égide do seu poder regulamentar⁷⁹, definiu a obrigatoriedade da criação e do preenchimento dos cargos de controladores internos por servidores efetivos, aprovados em concurso público específico para essa função, conforme dispõe o art. 3º da Resolução Normativa nº 33/2012⁸⁰ e a Resolução Normativa TCE-MT 05/2013⁸¹, bem como a Resolução de Consulta nº 24/2008⁸².

Insta ressaltar que, em 02/04/2013, o artigo 5º da Resolução Normativa nº 33/2012 foi alterado, passando a vigorar a seguinte redação:

Art. 5º. A UCI deve estar vinculada diretamente ao dirigente máximo do órgão/entidade, sem qualquer tipo de vinculação intermediária, para melhor desempenho de suas competências constitucionais e legais.

Parágrafo único. O responsável pela UCI deve, necessariamente, pertencer ao quadro efetivo do órgão/entidade, e de preferência, pertencer à carreira de **controladores/auditores internos**. (original não destacado)

79 Art. 3º, da Lei Complementar 269/2007.

80 Resolução Normativa nº 33/2012 - **Art. 3º. Determinar aos gestores municipais a criação de cargos e carreira específica de controladores/auditores internos e a realização de concurso público para preenchimento dos referidos cargos da UCI, nos termos da Resolução de Consulta nº 24/2008** e das reiteradas decisões e determinações deste Tribunal de Contas. (original não destacado)

81 Resolução Normativa TCE-MT 05/2013 - **Art. 1º.** O artigo 5º da Resolução Normativa TCE-MT 33/2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 5º. A UCI deve estar vinculada diretamente ao dirigente máximo do órgão/entidade, sem qualquer tipo de vinculação intermediária, para melhor desempenho de suas competências constitucionais e legais.

Parágrafo único. O responsável pela UCI deve, necessariamente, pertencer ao quadro efetivo do órgão/entidade, e de preferência, pertencer à carreira de controladores/auditores internos. (Grifo nosso).

82 Resolução de Consulta TCE-MT 24/2008 - **1) os cargos da unidade de controle interno deverão ser preenchidos mediante concurso público. 2)** no período de transição, até a nomeação dos aprovados, o gestor deverá recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo do ente público e que reúnam as qualificações necessárias para que, temporariamente, exerçam as funções de controle interno. **3)** os casos excepcionais deverão ser dirimidos por medidas discricionárias do gestor que estarão sujeitas à análise e à apreciação isoladamente." (original não destacado) (TCE/MT. Processo de Consulta nº 75094/2008. Interessada: Prefeitura Municipal de Araguinha. Rel. Cons. Ary Leite de Campos. Sessão de Julgamento 08/7/2008).

Como se verifica das supramencionadas normativas, é obrigatória a criação de cargos específicos para o exercício da função de controlador interno, em virtude da necessidade de garantir a independência e a qualificação técnica desses servidores, sendo tais pressupostos, imprescindíveis a eficiência da atuação da competência consignada nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do artigo 54 e no artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Andou bem a Secretaria de Controle Externo ao lembrar que no concurso público realizado durante o exercício de 2011 não havia previsão de contratação para o cargo específico de Controlador Interno.

Porém, conforme expendido no Relatório Complementar de auditoria, durante o exercício de 2013, os servidores que ocuparam o posto de responsável pela unidade de Controle Interno eram comissionados, sem outro vínculo com o Poder Legislativo local, divergindo, nesse ponto, do artigos 8º e 9º da Resolução 27/2009⁸³ da própria Câmara Municipal:

Art. 8º. Deverá ser criado no Quadro Permanente de Pessoal da Câmara Municipal de Cuiabá, 01 (um) cargo de provimento efetivo, a ser preenchido por servidor ocupante de cargo de Controlador Interno, o qual responderá como titular da correspondente Unidade de Controle Interno.

Parágrafo único. O ocupante deste cargo deverá possuir nível de escolaridade superior e demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira e contábil, e respectiva legislação vigente, além de dominar os conceitos relacionados à atividade de Controle Interno.

Art. 9º. Deverá ser criado no Quadro Permanente da Câmara Municipal de Cuiabá, o cargo de Controlador Interno, a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.

§ 1º Até o provimento destes cargos, mediante concurso público, os recursos humanos necessários às tarefas de competência da Unidade de Controle

⁸³ Câmara Municipal de Cuiabá. Resolução nº 027 de 08 de dezembro de 2009. Publicada em 18/12/2009. Dispõe sobre o sistema de Controle Interno da Câmara Municipal de Cuiabá e dá outras providências.

Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal da Câmara Municipal de Cuiabá, desde que preencham as qualificações necessárias para o exercício da função.

§ 2º Na impossibilidade de ocupação do cargo estabelecido no caput por pessoal do quadro efetivo da Câmara Municipal de Cuiabá, o recurso humano necessário às tarefas de competência da Unidade de Controle Interno poderá ser preenchido por pessoal do quadro de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, observadas as qualificações estabelecidas no parágrafo único do art. 8º.

Muito embora a atuação do defendente esteja pautada no permissivo dado pelo §2º do art. 9º da Resolução nº 27/2009 da Casa Legislativa, tal norma não está em consonância com os citados regulamentos emitidos por esta egrégia Corte (Resolução Normativa nº 33/2012 e Resolução de Consulta nº 24/2008), os quais rechaçam o preenchimento dos cargos com servidores comissionados, em situação de livre nomeação e exoneração.

Analisando a matéria ventilada nos autos, verifiquei a procedência da irregularidade noticiada, haja vista que, ao efetuar pesquisa no Sistema Aplic, constatei que dos 04 (quatro) servidores efetivos lotados na Unidade de Controle Interno do órgão, nenhum possuía a qualificação específica para o exercício da função naquele setor, conforme quadro do lotaciograma que a seguir transcrevo:

	NOME DO SERVIDOR	SITUAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÃO (CBO)
1	Telma Cristina Pavani Rocha de Amorim	Efetivo	Supervisor de tesouraria
2	Ediane Auxiliadora Martins Gugel	Efetivo	Supervisor de tesouraria
3	Eronides Dias da Luz	Efetivo	Supervisor de tesouraria
4	Ludmila Auxiliadora Alves Silvente	Efetivo	Supervisor de tesouraria

Nesta senda, integro a minha proposta de voto a correta observação feita pela Unidade Técnica com relação as atribuições dos analistas da Câmara Municipal do concurso de 2011:

Verifica-se portanto, que, embora haja entre as atribuições dos analistas legislativos da Casa previsão para que atuem em atividades como inspeção e controle, tais competências, de per si, não contemplam, na substância, todas as micro atividades que devem compor o dia-a-dia do responsável pelo controle interno. É dizer, o controle interno é mais amplo que inspeções e/ou controle, sendo estas espécies daquele. Válido frisar, ainda de sorte a corroborar o caráter micro de inspeção e controle frente a controles internos, que tais atividades (inspeção e controle) podem se restringir a setores específicos da Câmara de Cuiabá, tais como, por exemplo, inspeção veicular e controle bancário (conciliação), ao passo que controles internos possuem viés mais amplo, devendo por isso circundar todos os atos de gestão do órgão.

Cabe ressaltar que sequer existe o cargo de controlador/auditor interno criado na estrutura da Câmara Municipal de Cuiabá, conforme já exposto no relatório complementar, restando evidente que os cargos não são preenchidos por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de controlador/auditor interno, mas sim por agentes que possuem atribuições outras que não possuem relação com a UCI.

A obrigatoriedade imposta por esta Corte, em realizar concurso público para preencher os cargos pertencentes a Unidade de Controle Interno, visa garantir, tanto à autonomia da função, quanto à qualificação técnica para o exercício desse ministério, o que no presente caso, nitidamente não foi cumprido.

Neste sentido, a consolidação de entendimentos técnicos desta Corte de Contas, consignado no Guia para Implementação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, dispõe:

Diante do grau de responsabilidade da unidade central do Sistema de Controle Interno e da amplitude das atividades a serem desenvolvidas, cabe ao gestor

assegurar a independência de atuação e os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários ao bom desempenho da função. A estrutura de pessoal da unidade de controle interno de cada um dos Poderes e órgãos dependerá do porte da administração e do volume de atividades a serem controladas. É possível que em alguma organização apenas um servidor seja capaz de realizar as atividades. Em outras, poderá ser necessária a criação de equipe. Em qualquer caso, a complexidade e amplitude das tarefas vão exigir conhecimento, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função. Assim, a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades reveste-se de maior eficácia. Esse entendimento é aplicável, inclusive, para os casos em que, não havendo necessidade de equipe, seja nomeado apenas um servidor para responder pela unidade de controle interno.⁸⁴

Ressalto que a irregularidade noticiada protrai no órgão desde o exercício de 2010, conforme decisão desta egrégia Corte no julgamento das Contas Anuais de Gestão - Acórdão nº 4083/2011 – 1ª Câmara⁸⁵.

Deste modo, ante a fundamentação exposta, em consonância com o Parecer Ministerial, aplico multa ao Gestor, Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor de **20 UPF's/MT**, com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, **majorada** em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 4083/2011, por força do disposto no artigo 6º, II, c, da Resolução nº 17/2010.

Determino à atual gestão que adote os mecanismos necessários para preencher o cargo de Responsável pela Unidade do Controle Interno por servidor efetivo do órgão, em cumprimento a Resolução Normativa TCE-MT 33/2012.

Determino também, à atual gestão, adeque o §2º do art. 9º da Resolução 27/2009 da Câmara Municipal aos termos das normativas definidas por este

84 TCE/MT. Guia para Implementação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública. Cuiabá: TCE, 2007, p. 21.

85 TCEMT. Processo nº 47287/2011. Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, exercício de 2010. Rel. Conselheiro Waldir Júlio Teis.

Tribunal, (art. 3º da Resolução Normativa nº 33/2012 e a Resolução de Consulta nº 24/2008). (item 7.4 do Relatório Técnico Complementar).

Por fim, alerta que caso haja novo descumprimento de determinação restará configurada reincidência que **enseja a irregularidade das Contas Anuais** do exercício seguinte, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos do art. 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE, porquanto a matéria vem reiteradamente sendo objeto de reprimendas no julgamento das Contas Anuais desde 2010.

Responsável: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas.

7.7 – Ineficiência do Sistema de Controle Interno. Sem Classificação (item 4.7.4 do relatório técnico complementar).

Vislumbro a existência da irregularidade noticiada pela Equipe Técnica, uma vez que, em consulta ao Sistema Aplic, constatei que apenas fora confeccionado o parecer sobre as contas de gestão do 2º quadrimestre de 2013, restando ausentes os demais documentos obrigatórios, o que contraria o art. 2º da Resolução Normativa TCE-MT 33/2012, que assim dispõe:

Art. 2º. Determinar que os pareceres deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

§1º. Relativamente às contas anuais de gestão, devendo os pareceres serem consolidados a cada novo envio:

I - quadrimestralmente, nas cargas mensais de abril, agosto e dezembro, para os municípios com população acima de 50 mil habitantes;(original não destacado).

Saliento ainda, que ao analisar o parecer da Unidade de Controle Interno sobre as contas de gestão do 2º quadrimestre de 2013, averigui que, não foram elencadas as medidas adotadas pelo gestor para o efetivo cumprimento das determinações e recomendações expedidas por este Tribunal, especificamente,

aquelas consignadas no julgamento das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2012⁸⁶, o que torna firme meu entendimento acerca da procedência da presente irregularidade.

De igual modo, encontram-se as demais falhas levantadas pela Equipe Técnica, pois, em consulta ao Sistema Aplic, verifiquei que também não houve qualquer alerta à gestão do exercício, quanto à ineficiência do controle da frota de veículos ou sobre a ausência de fiscalização na execução dos contratos.

Nessa linha de raciocínio, inclusive, é o entendimento exposto no voto do Relator do julgamento das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2012, que ao constatar idêntica irregularidade e situação fática, asseverou:

Desta maneira, ao gerenciar recursos da coletividade, o gestor tem a obrigação de adotar medidas que assegurem um controle interno atuante e eficiente, notadamente porque a concretização desse ato garantirá a economicidade dos recursos públicos. Não restam dúvidas de que a conduta do gestor configura-se em ato de gestão praticado com grave infração à norma legal, a ensejar a aplicação de penalidade(...)⁸⁷

Assim, conforme transcrito no Anexo Único da Resolução Normativa TCE-MT nº 17/2010, a falha noticiada pela equipe técnica se enquadra na irregularidade a classificar **E_05 CONTROLE INTERNO**: *“Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007)”*. Por essa razão e considerando a gravidade dos fatos evidenciados nos autos, classifico a irregularidade apontada como **EB05**.

86 TCE/MT. Processo nº 131334/2012. Rel. Cons. Subs. João Batista Camargo. Acórdão 5991/2013–Tribunal Pleno. Sessão de julgamento: 13/12/2013.

87 Trecho da proposta de voto do Cons. Subs. João Batista Camargo, Relator no Julgamento das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2012. Processo nº 131334/2012.

No que tange à responsabilização do defendente, entendo que esta restou comprovada ante a inequívoca ligação entre seus atos e a ineficiência da Unidade de Controle Interno. Conforme fundamentação já exposta nas irregularidades anteriores, os cargos pertencentes ao quadro de pessoal dessa estrutura, não foram preenchidos por servidores concursados, com qualificação técnica específica à área de controle, o que por consequência, prejudicou o regular funcionamento da Unidade de Controle Interno do órgão.

Deste modo, em consonância com o Parecer Ministerial, **aplico multa** ao Gestor, Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor **11 UPF's/MT** em razão da irregularidade grave **EB05**, conforme determina a alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010.

Ademais, **recomendo** à atual gestão que implante e aprimore a estrutura do Controle Interno, a fim de assegurar a eficiência em sua atuação no órgão.

2.7 PRESTAÇÃO DE CONTAS

Responsáveis: João Emanuel Moreira Lima, Ordenador de Despesas (01/01/2013 a 28/11/2013). Julio Cesar Pinheiro, Ordenador de Despesas (06/12/2013 a 31/12/2013). Ediane Auxiliadora Martins Gugel, responsável contábil (01/01/2013 a 07/05/2013). Ludmila Auxiliadora Alves Silvente, responsável contábil (20/06/2013 a 31/12/2013). Izanete Gomes da Silva, responsável pelo Aplic (01/01/2013 a 31/12/2013).

6 – MB03 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT)

6.1) Divergências verificadas no Balanço Físico e Sistema Aplic, conforme tabela em anexo (Item 3.8 do relatório técnico complementar).

Constato a procedência da irregularidade, pois conforme evidenciado no Relatório Técnico Preliminar (fls. 12, 13 e 14 doc. nº 331260/2014), os valores transcritos no balanço Patrimonial, Orçamentário, Financeiro e no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, até 25 de maio de 2015 (data da consulta), não correspondem com os dados lançados no Sistema Aplic, o que configura a impropriedade em tela.

Assim, entendo que tal divergência revela contrariedade à norma pertinente aos atos de gestão, bem como, ratifica a responsabilização dos responsáveis pela inobservância de normas de natureza cogente, que impõe o dever da contabilização patrimonial de forma correta, conforme se verifica nos artigos 85, 89, 101 a 103, todos da Lei 4320/64:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

(...)

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial. (...)

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. (...)
(original não destacado).

Como se verifica, o intuito normativo é tutelar e regular a fiscalização do ente jurisdicionado por este Tribunal, assim, basta a omissão ou a divergência nas informações para originar a irregularidade em tela.

Saliento, assim, que quando não houve a remessa com exatidão das informações obrigatórias, houve o comprometimento da atuação desta Corte, no exercício da função fiscalizadora e no cruzamento de dados necessários à consolidação dos bancos de informação do sistema, afrontando cabalmente, o que dispõe o §1º do art. 146 da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007, senão vejamos:

Art. 146. No exercício do controle externo o Tribunal apreciará a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos e fatos da administração (...)

§ 1º. **As informações coletadas periodicamente pelo sistema informatizado do Tribunal constituem elementos da prestação ou tomada de contas, além de outros documentos não disponíveis em meio eletrônico (original não destacado)**

Nesse diapasão, não vislumbro elementos capazes para afastar a irregularidade em tela, tendo em vista que, mesmo diante das alterações orçamentárias e da apreensão dos documentos pelo GAECO, caberia aos responsáveis efetuarem pedido de reabertura do Sistema Aplic, com o fim de corrigir os valores lançados, o que, até o presente momento, não foi feito.

Cabe ressaltar ainda, o apontamento a afronta ao que determina o parágrafo único do art. 183 da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007⁸⁸ e o art. 1º da Resolução Normativa TCE-MT 16/2008⁸⁹, que assim disciplinam.

88 Resolução Normativa TCE-MT 14/2007 - Art. 183. (...) Parágrafo único. Os Presidentes dos Legislativos Municipais, sem prejuízo do encaminhamento físico dos documentos, deverão transmitir eletronicamente as informações exigidas pelos sistemas informatizados do TCE, nos prazos e forma determinados.

89 Resolução Normativa TCE-MT 16/2008:

Art. 1º - As Prefeituras, **Câmaras**, Regimes Próprios de Previdência Social, independente da sua constituição jurídica, Autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, Associações gestoras exclusivamente de recursos públicos, todas da esfera municipal, **deverão remeter por seus responsáveis, via internet, nos prazos definidos no art. 3º, as**

Ademais, também não foram juntados aos autos qualquer documentação que comprovasse a existência de problemas técnicos na remessa das cargas, razão por que, deixo de acolher os argumentos de defesa.

Entretanto, ao apreciar a documentação acostada aos autos em sede de defesa pela Sra. Ludmila Auxiliadora Alves Silvente, conclui, em conformidade com o entendimento da Equipe Técnica, que as inconsistências apontadas não evidenciam erro contábil, tampouco, lesão ao erário, mas sim, impropriedade de natureza meramente formal.

Por tais motivos, **converto a irregularidade em determinação**, para que à atual gestão adote as providências necessárias para realizar o reenvio dos respectivos informes, a fim de corrigir os valores lançados no Sistema Aplic, **no prazo de 60 (sessenta) dias**.

De igual modo, **determino** a remessa dos autos à Secretaria de Controle Externo, que atuará junto ao Relator das Contas da Câmara Municipal de Cuiabá, no exercício de 2014, para que esse fato sirva de ponto de controle, uma vez que, a não regularização da irregularidade apontada, apresenta prejuízo ao controle desta Corte de Contas.

Responsabilidade: Júlio César Pinheiro – Ordenador de Despesas.

7.1. - Envio de documentos ilegíveis e/ou em desconformidade com o exigido pelos normativos do TCE-MT. Prestação Contas_Grave_05. MB 05.

7.1.1. - Os documentos enviados no item “prestação de contas” estão todos em branco. (Item 4.6.1.1)

Examinando a matéria ventilada nos autos, verifico a procedência da irregularidade, tendo em vista que, conforme exposto pela Secretaria de Controle Externo (Doc. 189451/2014, fl. 82) e comprovado pelo próprio sistema APLIC, os

informes transcritos nos achados encaminhados via Sistema foram, realmente, enviados em branco.

Destaco que de acordo com o artigo 1º, da Resolução Normativa do TCE/MT nº 16/2008, é obrigatório o envio dos informes à esta Corte de Contas, como deixa evidente o teor do dispositivo:

Art. 1º – As Prefeituras, **Câmaras**, Regimes Próprios de Previdência Social, independente da sua constituição jurídica, Autarquias, Fundações instituídas e **mantidas pelo Poder Público**, Associações gestoras exclusivamente de recursos públicos, **todas da esfera municipal, deverão remeter por seus responsáveis, via internet, nos prazos definidos no art. 3º, as informações detalhadas no leiaute das tabelas do sistema APLIC.**(original não destacado).

A partir de tal dispositivo, torna-se fácil constatar que a remessa de informações obrigatórias em desconformidade com o leiaute das tabelas do Sistema APLIC e tabelas internas do TCE-MT compromete a atuação desta Corte no exercício da função fiscalizadora, bem como o cruzamento de dados necessários à consolidação dos bancos de informação do sistema, tendo estes o condão precípua a tutela do erário e do interesse público, razão pela qual a impropriedade é real, material e passível de reprimenda.

Contudo, no que tange à responsabilização do gestor, Ressalto que este Tribunal, no exercício do poder regulamentar⁹⁰, já disciplinou a responsabilidade ordinária quanto aos envios obrigatórios das informações e documentos para ao Sistema APLIC, quando no parágrafo único, do art. 183 da Resolução Normativa 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) assim determina:

Art. 183. (...)

⁹⁰ Art. 3º, da Lei Complementar 269/2007.

Parágrafo único. Os Presidentes dos Legislativos Municipais, sem prejuízo do encaminhamento físico dos documentos, **deverão transmitir eletronicamente as informações exigidas pelos sistemas informatizados do TCE, nos prazos e forma determinados.** (original não destacado).

Muito embora seja de conhecimento geral que a função de envio possa ser delegada, como é via de regra, como frisado anteriormente, incumbe ao gestor, por ordinário, tal responsabilidade. Todavia, no caso em deslinde, considero que o Sr. Júlio César Pinheiro, apontado como responsável pela prática dos atos, realmente não gozava de condições plenas para se inteirar de todos os problemas administrativos do ente, uma vez que assumiu a Presidência da Casa Legislativa ao final do ano de 2013, mais precisamente no mês de dezembro, logo, não pode sofrer sanção por atos anteriores à sua gestão.

Ademais, embora reconheça que o atual gestor agiu com o intuito de regularizar a situação, até o presente momento, ou seja, no findar do ano de 2014, tais apontamentos permanecem sem solução, razão porque, converto a irregularidade em **DETERMINAÇÃO** à atual gestão para que regularize os achados transcritos nesse apontamento, encaminhando as informações corretas a esta Corte de Contas no prazo de **90 (noventa) dias**.

2.8 IRREGULARIDADES SEM CLASSIFICAÇÃO

Responsabilidade: João Emanuel Moreira Lima - Ordenador de Despesas.

7.3. - Não recolhimento de tributos após proceder sua retenção. Sem classificação. (Item 4.1.2)

O quadro abaixo contém os empenhos que foram analisados pela Equipe de Auditoria e os respectivos valores pagos e retidos todos a favor da empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda, que, conforme

afirmado pela Unidade Técnica, não se aplica ao caso os preceitos da Lei nº 123/2006 relativa às microempresas e empresas de pequeno porte, veja-se:

Nº EMPENHO	Nº FISCAL	NOTA	Nº DA LIQUIDAÇÃO	Nº DA OP	V. PAGO (R\$)	V. RETIDO (R\$)
122 (26/06/13)	1090		698 (01/11/13)	951 (23/12/13)	7.000,00	750,00
122 (26/06/13)	1041		465 (26/08/13)	387 (26/08/13)	14.250,00	750,00
122 (26/06/13)	973		390 (31/07/13)	578 (22/08/13)	14.250,00	750,00
104 (21/05/13) – (Dispensa 001/13)	912		346 (22/07/13)	461 (22/07/13)	7.991,40	420,60
104 (21/05/13) – (Dispensa 001/13)	867		326 (09/07/13)	429 (09/07/13)	7.991,40	420,60
104 (21/05/13) – (Dispensa 001/13)	899		269 (12/06/13)	364 (12/06/13)	7.991,40	420,60
46 (15/01/13)	730		212 (07/05/10)	290 (07/05/13)	7.991,40	420,60
46 (15/01/13) – (Dispensa 001/13)	710		105 (11/03/13)	132 (19/03/13)	7.991,40	420,60
46 (15/10/13)	711		106 (11/03/13)	133 (19/03/13)	7.991,40	420,60

Após análise dos documentos acostados aos autos, verifiquei que no exercício de 2013, a Câmara Municipal de Cuiabá efetuou a retenção nas Notas Fiscais nº 046, 104 e 122 da empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda, a título de ISSQN, no entanto, não foi possível vislumbrar nenhum recolhimento ou repasse à Prefeitura Municipal de Cuiabá, circunstância esta que atesta a inobservância pelo gestor das diretrizes constantes do artigo 1º da Lei Complementar Municipal 074/2001, que estabelece:

Art. 1º Os Órgãos da Administração Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal, inclusive suas Fundações, mediante convênio, bem como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, deverão, como fontes pagadoras, efetuar a retenção e repasse do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza devido pelos serviços a eles prestados e especificados a seguir

Por sua vez, o artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim determina:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 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.

Assim, considero que o não repasse do tributo ISSQN retido pela Câmara Municipal de Cuiabá configura irregularidade moderada, razão pela qual, entendo aplicável a penalidade de multa ao **Sr. João Emanuel Moreira Lima**, no valor de **10 UPF's/MT**, com fulcro no §5º do art. 2º da Resolução Normativa 40/2013.

Em tempo, **determino** à atual gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, que efetue o imediato repasse do valor devido à Prefeitura Municipal de Cuiabá, no montante de R\$ 4.773,60, sendo que os juros de mora e correção monetária devem ser ressarcidos à Câmara, pelo gestor à época do fato gerador, **Sr. João Emanuel Moreira Lima**, devendo o atual gestor efetuar a cobrança respectiva.

3. ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS

Em análise final de toda a apuração constante nas contas *sub examine*, extraio a ocorrência de irregularidades gravíssimas, graves e moderadas, que comprometeram a gestão do **Sr. João Emanuel Moreira Lima** no período 01/01/2013 a 28/11/2013 em que esteve à frente da Câmara Municipal de Cuiabá como Presidente e Ordenador de Despesas.

As irregularidades evidenciam, principalmente, um desequilíbrio financeiro e orçamentário da Câmara Municipal de Cuiabá, maculado pelo descontrole das despesas realizadas durante o exercício de 2013, sobretudo porque somente no

mês de janeiro houve o empenho de 73,94% dos créditos orçamentários autorizados – **irregularidade DB 01 (item 7.8)**, resultando, inevitavelmente, no comprometimento da capacidade financeira e orçamentária do órgão para o restante do exercício, assim como para o seguinte.

Sob tal perspectiva, destaco a ocorrência de *déficit* orçamentário da ordem de R\$ 3.201.766,93 (três milhões duzentos e um mil, setecentos sessenta e três reais e noventa e três centavos) – **irregularidade DA 02 (item 7.9)** e os **reiterados atos de gestão paradoxais a saúde financeira da Câmara Municipal**, tais como o perene pagamento de restos a pagar sem observância da ordem cronológica – **irregularidade JB 12 (item 7.11)** e a recorrente falta de autorização legal orçamentária para realização da despesa com folha de pagamento no final do exercício, que, em 2013 foi de R\$ 2.807.265,58 (dois milhões, oitocentos e sete mil, duzentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos) – **irregularidade FB 01 (item 7.14)**.

Estes achados revelam não apenas infringências às normas contábeis e financeiras e de gestão fiscal responsável, a saber Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 101/200, no tocante ao descontrole financeiro e orçamentário da Câmara Municipal de Cuiabá, mas infirmam as fragilidades das contas do órgão como um todo que, inevitavelmente alcançam e comprometem as gestões seguintes.

Sendo assim, vislumbro a incidência do artigo 23 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 191, II, c/c 194 Regimento Interno que dispõem:

Art. 23 Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada, sem prejuízo da aplicação de multa de acordo com a ocorrência verificada, e observado o disposto no art. 80 desta lei.

Art. 191. A deliberação em processo de prestação ou tomada de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa: (...)

II. Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal Pleno ou as Câmaras julgam regulares, regulares com recomendações e ou determinações legais ou irregulares as contas, ou, ainda, põem termo aos demais processos de sua competência;

Art. 194 As contas serão julgadas irregulares quando comprovadas quaisquer das seguintes ocorrências:

I – grave infração à norma legal ou regimental;

II – dano ao erário, mesmo que culposos, decorrente

de ato de gestão ilegal ou ilegítimo. (original não destacado)

Isto porque, ao longo dos meses em que o Sr. João Emanuel Moreira Lima esteve à frente da Câmara Municipal de Cuiabá como Presidente, seus atos de gestão se tornaram ilegítimos, pois constatadas ocorrências de ilegalidade, irresponsabilidade fiscal, antieconomicidade, dano ao erário e consequente ausência de interesse público.

Diante da natureza das irregularidades e a existência de dano ao erário, numa análise global, as Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, no exercício de 2013, sob a gestão do **Sr. João Emanuel Moreira de Lima**, reclamam **o julgamento pela irregularidade**, além de condenação à restituição de valores ao erário, aplicação de multas, expedição de determinações e instauração de Tomada de Contas Ordinárias.

De outro norte, no que diz respeito ao gestor **Sr. Onofre de Freitas Júnior**, no período de 29/11/2013 a 05/12/2013, a quem foi apontadas as irregularidades **JB 01 (item 7.13), FB 01 (item 7.14), JB 03 (item 7.15)** e o gestor que o sucedeu, **Sr. Júlio César Pinheiro**, no período de 06/12/2013 a 31/12/2013, a quem foi apontadas as irregularidades **MB 03 (item 6), AA 06 (item 7), AB 02 (item 8), EB 02**

(item 9), EB 05 (item 10), EB 09 (item 11), MB 05 (item 7.1), JB 01 (item 7.13), FB 01 (item 7.14), JB 03 (item 7.15), entendo que, em relação a eles, as Contas Anuais de Gestão, referente ao exercício de 2013, merecem **o julgamento pela regularidade**, uma vez que estiveram à frente da gestão do órgão por curtos períodos que não deram causa às irregularidades gravíssimas observadas na Câmara.

Registro por fim, que, sob esta perspectiva entendo que os fatos abordados acenam para um longo caminho legal a ser percorrido para a recuperação financeira/orçamentária do órgão, pautando-se em ações planejadas e diretivas, trazidas nas determinações legais desta proposta de voto.

4. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **ACOLHO PARCIALMENTE** os Pareceres Ministeriais nº 5137/2014 e nº 2560/2015 da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, assim como **ACOLHO PARCIALMENTE** o Parecer nº 6464/2015 (Vista) da lavra do Procurador-Geral de Contas Gustavo Coelho Deschamps e **APRESENTO PROPOSTA DE VOTO**, no sentido de:

A) negar segmento ao Recurso de Agravo interposto pelo Sr. João Emanuel Moreira Lima, por restar prejudicada a apreciação do mérito recursal em vista da perda de seu objeto, conforme aplicação subsidiária dos artigos 529 e 557 do Código de Processo Civil (artigo 144 da Regimento Interno do Tribunal de Contas) e segundo ditames do §2º do artigo 275 do Regimento Interno;

B) em sede de preliminar, rejeitar ambos os incidentes de inconstitucionalidade suscitados pelo Ministério Público de Contas com relação às Leis Municipais nº 5.642 e 5.643 de 2013

C) no mérito, julgar **IRREGULARES**, com aplicação de multas, imputação de débitos, expedição de determinações e recomendações, as Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, referentes ao exercício de 2013, sob a gestão do Sr. **João Emanuel Moreira Lima (período de 01/01/2013 a 28/11/2013)**, nos termos do artigo 23 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 191, II, c/c 194 Regimento Interno;

D) no mérito, julgar **REGULARES**, com aplicação de multa, as Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, referentes ao exercício de 2013, sob a gestão do Sr. **Júlio César Pinheiro (período de 06/12/2013 a 31/12/2013)**, nos termos do artigo 21 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 191, II, c/c artigo 193 do Regimento Interno;

E) no mérito, julgar **REGULARES** as Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, referentes ao exercício de 2013, sob a gestão do Sr. **Onofre de Freitas Ribeiro Júnior (período de 29/11 a 05/12/2013)**, nos termos do artigo 20 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 192 do Regimento Interno;

F) **DETERMINAR** ao Sr. **João Emanuel Moreira Lima** a restituição aos cofres públicos, com recursos próprios, do montante de **R\$ 334.644,15 (trezentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e quinze centavos)**, nos termos do artigo 70, II, da Lei Complementar nº 269/2007 e *caput* do art. 294, da Resolução Normativa TCE/MT 14/2007, conforme detalhamento a seguir expostos:

f.1) R\$ 329,04 (trezentos e vinte e nove reais e quatro centavos), em razão do pagamento de multas sobre PIS, COFINS e CSLL, retidos de prestadores de serviços por atraso no momento de se efetuar o recolhimento (irregularidade JB 01 – subitem 7.2.1);

f.2) R\$ 7.666,91 (sete mil, seiscentos e sessenta e seis reais e noventa e um centavos), em razão do pagamento de multas e juros por atraso nos recolhimentos devidos ao CUIABÁ-PREV, parte patronal, (irregularidade JB 01 – subitem 7.2.2);

f.3) R\$ 307.606,08 (trezentos e sete mil, seiscentos e seis reais e oito centavos), em razão do pagamento de multa e juros por atraso nos recolhimentos a título de contribuição previdenciária, parte patronal, ao Instituto Nacional de Seguro Social (irregularidade JB 01 – subitem 7.2.3);

f.4) R\$ 19.042,16 (dezenove mil, quarenta e dois reais e dezesseis centavos), em razão do pagamento de multa e juros por atraso nos recolhimentos a título de contribuição previdenciária, parte segurado, ao instituto Nacional de Seguro Social (irregularidade JB 01 – subitem 7.2.4);

G) aplicar MULTA ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor total correspondente a 1000 UPF's/MT, em decorrência do dano ao erário no valor de R\$ 334.644,15 (trezentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e quinze centavos), com fulcro no artigo 72 c/c artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007 e gradação do inciso IV, do artigo 5º, da Resolução Normativa nº 17/2010. **Irregularidade de Natureza Grave - JB 01 (subitens 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3 e 7.2.4);**

H) DETERMINAR ao Sr. João Emanuel Moreira Lima e à empresa PROPEL Comércio de Materiais Ltda. a restituição solidária aos cofres públicos, com recursos próprios, do montante de R\$ 1.383.408,67 (um milhão, trezentos e oitenta e três mil, quatrocentos e oito reais e sessenta e sete

centavos), equivalente à 98% do contrato firmado (Itens 7.17 (BA 01) e 7.18 (HB 04) – Relatório Técnico Complementar), pelo dano ao erário decorrente da não entrega dos materiais gráficos devidos à Câmara Municipal de Cuiabá, nos termos do artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007;

I) aplicar MULTA ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor total correspondente a 1000 UPF's/MT, em decorrência do dano ao erário no valor de R\$ 1.383.408,67 (um milhão, trezentos e oitenta e três mil, quatrocentos e oito reais e sessenta e sete centavos), com fulcro no artigo 72 c/c artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007 e gradação do inciso IV, do artigo 5º, da Resolução Normativa nº 17/2010. **Irregularidade de Natureza Gravíssima** - BA 01 (Itens 7.17);

J) aplicar MULTA ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor total correspondente a 232 UPF's/MT, conforme dosimetria abaixo:

j.1) 40 UPF's/MT (7.19 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa 14/2007, e da alínea “a” do inciso I do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em razão do gasto com Poder Legislativo acima do limite do estabelecido no inciso IV, artigo 29-A, da Constituição Federal. **Irregularidade de Natureza Gravíssima – AA06**;

j.2) 40 UPF's/MT (7.9 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa 14/2007, e da alínea “a” do inciso I do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em razão da existência de *déficit* na

execução orçamentária. **Irregularidade de Natureza Gravíssima – DA 02;**

j.3) 20 UPF's/MT (7.8 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa 14/2007, e da alínea “a” do inciso II do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em razão da impropriedade existente nos registros contábeis. **Irregularidade de Natureza Grave – DB 01;**

j.4) 40 UPF's/MT (7.10 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa 14/2007, e da alínea “a” do inciso I do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em razão da indisponibilidade financeira do órgão. **Irregularidade de Natureza Gravíssima – DA 01;**

j.5) 11 UPF's/MT (7.14 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, e da alínea “a” do inciso II do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da realização de despesa sem autorização orçamentária. **Irregularidade de Natureza Grave – FB01;**

j.6) 20 UPF's/MT (7.11 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, **majorada** em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 4083/2011, por força do disposto no artigo 6º, II, c, da Resolução

Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da **reincidência** no pagamento de despesas com preterição da ordem cronológica de exigibilidade. **Irregularidade de Natureza Grave – JB12;**

j.7) 20 UPF's/MT (item 9 – Relatório Técnico Preliminar), com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, **majorada** em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 193/2013, e da alínea “c” do inciso II do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da **reincidência** no descumprimento quanto às normas de implantação dos Sistemas de Controle Interno. **Irregularidade de Natureza Grave– EB02;**

j.8) 20 UPF's/MT (7.4 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, **majorada** em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 4083/2011, por força do disposto no artigo 6º, II, c, da Resolução nº 17/2010, em decorrência da **reincidência** do não preenchimento do cargo de Controlador Interno por meio de concurso público. **Irregularidade de Natureza Grave – EB10;**

j.9) 10 UPF's/MT (7.3 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso I, da Resolução Normativa 14/2007, e do §5º do artigo 2º da Resolução Normativa 40/2013, em decorrência do não repasse do tributo ISSQN retido à Prefeitura Municipal. **Irregularidade SEM CLASSIFICAÇÃO;**

j.10) 11 UPF's/MT (7.7 - Relatório Técnico Complementar), com fulcro no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa 14/2007, e da alínea "a" do inciso II do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em razão de que os cargos pertencentes ao quadro de pessoal, não foram preenchidos por servidores concursados, com qualificação técnica específica à área de controle. **Irregularidade de Natureza GRAVE – EB05;**

K) aplicar MULTA ao Sr. Júlio César Pinheiro, no valor total correspondente a **11 UPF's/MT (7.15 - Relatório Técnico Complementar)**, com fulcro no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa 14/2007, e da alínea "a" do inciso II do artigo 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em razão do pagamento das despesas sem a devida liquidação, contrariando o artigo 63, §2º, da Lei nº 4.320/1964 - **Irregularidade de Natureza Grave – JB 03)**

L) Determinar à Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria que:

I.1) instaure Tomada de Contas Ordinária para apuração do valor devido a título de Imposto de Renda de retenção obrigatória na fonte, bem como comprovar se houve ou não o efetivo recolhimento nos pagamentos destinados às empresas ACP Informática LTDA., Comunicação e Gráfica Corrêa LTDA, D. Tosato Dias – me, F.F.F. Oliveira – ME, Futura Materiais Xerográficos Rocha Cia LTDA, Informática Brasil LTDA, M.A. Schoffen-ind. e Com. de Refeições – ME, Materlim Comercio e Prestadora de Serviços LTDA, Pantanal Vigilância e Segurança LTDA, Propel Comércio de Materiais para Escritório LTDA. e Vídeo Close Produções LTDA. **(Item 4 – Relatório Técnico**

Preliminar), nos termos do *caput* do artigo 157 do Regimento Interno deste Tribunal;

I.2) instaure **Tomada de Contas Ordinária**, a fim de apurar possível dano ao erário, partindo da análise da divergência de R\$ 217.072,91 entre o extrato bancário e os demonstrativos contábeis, sob a responsabilidade do Sr. João Emanuel Moreira Lima, ex-Presidente da Câmara Municipal e da Sra. Ediane Martins Gugel, Contadora. Considerando, inclusive o reflexo desta divergência na apuração contábil da Câmara Municipal de Cuiabá, no final encerramento de 2013, para fins de conciliação bancária e elaboração dos demonstrativos contábeis do exercício, nos termos do *caput* do artigo 157 do Regimento Interno deste Tribunal.

I.3) instaure **Tomada de Contas Ordinária**, para apuração do procedimento utilizado pela Câmara Municipal para as consignações do órgão, considerando cada um dos valores inscritos com a discriminação da origem deles desde a retenção na fonte, além da destinação dada, e as contrapartidas repassadas aos terceiros, a fim de que se apure dano ao erário decorrente da não aplicação de recursos públicos por ato de gestão ilegal. **(DA 01 - Item 7.10 – Relatório Técnico Preliminar)**, nos termos do *caput* do artigo 157 do Regimento Interno deste Tribunal;

M) Determinar à atual gestão da Câmara Municipal de Cuiabá,

que:

m.1) promova ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos o equilíbrio

orçamentário e financeiro, que fiscalize a execução orçamentária e observe as regras sobre finanças públicas dispostas na Constituição Federal e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (item 7.9 - Relatório Técnico Complementar);

m.2) inclua no orçamento da Câmara Municipal de Cuiabá, medidas que visem adequar seus gastos com os limites constitucionais. (item 7.19 do Relatório Técnico Complementar);

m.3) edite Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, nos termos da Resolução nº 01/2007. (item 9 do Relatório Técnico Preliminar);

m.4) adote, no prazo de **240 dias**, as providências necessárias para realização de concurso público, a fim de preencher os cargos pertencentes ao quadro de pessoal da Unidade de Controle Interno do órgão, por servidores efetivos. (item 7.4 do Relatório Técnico Complementar);

m.5) adequar o §2º do art. 9º da Resolução 27/2009 da Câmara Municipal aos termos das normativas definidas por este Tribunal, (art. 3º da Resolução Normativa nº 33/2012 e a Resolução de Consulta nº 24/2008). (item 7.4 do Relatório Técnico Complementar);

m.6) preencha o cargo de Responsável pela Unidade do Controle Interno por servidor efetivo do órgão, em cumprimento a

Resolução Normativa TCE-MT 33/2012. (itens 7.6 - Relatório Técnico Complementar e; 11 - Relatório Técnico Preliminar);

m.7) corrija o lançamento contábil do valor de R\$ 20.246,34 (vinte e mil, duzentos e quarenta e seis reais e trinta e quatro centavos) registrados em consignações a pagar, porém já repassados à Prefeitura Municipal. (item 7.12 do Relatório Técnico Complementar);

m.8) efetue o imediato repasse do valor devido a título de ISSQN retido à Prefeitura Municipal de Cuiabá, qual seja, **R\$ 4.773,60 (quatro mil setecentos e setenta e três reais e sessenta centavos)**, sendo que os juros de mora e correção monetária devem ser ressarcidos à Câmara, e após o pagamento, pelo gestor à época do fato gerador, senhor **João Emanuel Moreira Lima**, informe a esta Corte de Contas quanto ao cumprimento desta determinação **no prazo de 30 (trinta) dias**. (item 7.3 do Relatório Técnico Complementar);

N) Recomendar à Câmara Municipal de Cuiabá que, enquanto não demonstre serem proporcionais e razoáveis os valores das verbas indenizatórias fixados pela Lei nº 5.643/2013, de acordo com os gastos extraordinários reais dos parlamentares no desempenho de suas atividades (Resolução de Consulta nº 29/2011), que adeque os valores pagos conforme os parâmetros definidos no Agravo de Instrumento nº 60080/2013, da Terceira Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (Ação Civil Pública nº 9728-08.2013.811.0041);

O) Recomendar à atual gestão da Câmara Municipal de Cuiabá que:

o.1) proceda ao levantamento dos restos a pagar dos exercício anteriores a 2013, com o adequado pagamento e baixa dos valores, de acordo com a ordem cronológica em que os créditos foram inscritos nos termos do artigo 5º da Lei nº 8666/93 e artigo 37 da Lei nº 4320/1964 (item 7.11 do Relatório Técnico Complementar);

o.2) implante e aprimore a estrutura do Controle Interno, a fim de assegurar a eficiência em sua atuação no órgão. (item 7.7 do Relatório Técnico Complementar);

o.3) aprimore a programação financeira e elabore cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 47 da Lei nº 4320/1964, a fim de se acompanhar o cumprimento de metas e verificar a necessidade de limitação de empenhos e movimentação financeira quanto necessário (artigo 9º da Lei nº 101/2000) (item 7.8 do Relatório Técnico Complementar).

P) Remeter cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para providências que entender necessárias;

Q) Remeter cópia dos autos ao Instituto Nacional de Seguridade Social a fim de apurar eventuais ilicitudes na aplicação de legislação previdenciária e tomar as providências que entender necessárias;

R) Informar aos Responsáveis que a multa deverá ser recolhida com recursos próprios ao FUNDECONTAS no prazo de 60 dias, contados da publicação desta decisão (<http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>),

consoante o disposto no artigo 78 da Lei Orgânica do TCE/MT e no artigo 286, § 1º, da Regimento Interno do TCE/MT.

É a proposta de voto.

Tribunal de Contas, 21 de outubro de 2015.

LUIZ CARLOS PEREIRA⁹¹
Conselheiro Substituto

⁹¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.