TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

REPRESENTAÇÃO N. 862717

Representante: Denise de Almeida Abi-acl

Procedência: Município de Senhora do Porto

Exercício: 2007

Responsável: José de Aguiar Mourão Sobrinho

MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. INABILITAÇÃO TÉCNICA DA EMPRESA DE AUDITORIA. NÃO CARACTERIZADA. AUSÊNCIA DE INSCRIÇÃO DE CRÉDITOS EM DÍVIDA ATIVA. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DO MUNICÍPIO. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES. AUSÊNCIA DE PROVA DOCUMENTAL. ADULTERAÇÃO DE CERTIFICADO DO FGTS. FALHAS NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. Empresa cujo comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica preveja como atividade econômica principal a atividade de contabilidade tem habilitação técnica para prestar serviço de auditoria.

2. A inscrição dos créditos não pagos na dívida ativa é a forma legal de preservar a sua exigibilidade, conforme dispõe o art. 39, § 1º, da Lei nº 4.320/64. O fato de se tratar de valor inferior ao custo da cobrança na via judicial não exime o gestor da obrigação de promover a inscrição do débito. Não tendo sido identificado e quantificado dano ao erário decorrente da ausência de inscrição de créditos na dívida ativa, não cabe a imputação de débito ao gestor, devendo ser apenas emitida recomendação à atual Administração para aprimoramento dos controles internos relacionados aos créditos da fazenda pública.

3. Desconsideram-se as irregularidades atinentes a impugnação de despesas em face da ausência de prova documental nos autos.

4. Considera-se sanada a irregularidade referente à ausência de pagamento regular da contribuição previdenciária patronal à Previdência Própria Municipal – PORTOPREV e ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em face da comprovação, por meio de Demonstrativos da Dívida Flutuante, de quitação dos Restos a Pagar inscritos no exercício, e, consequentemente, da dívida previdenciária.

5. A ausência de cópia nos autos dos processos licitatórios apontados como irregulares no relatório de auditoria impossibilita averiguar a veracidade das alegações constantes no relatório, razão pela qual se desconsideram tais falhas.

6. Julga-se irregular a contratação de empresa que apresentou certificado de regularidade do FGTS - CRF adulterado, em face do disposto no art. 2º da Lei nº 9.012/95, o qual preceitua que as pessoas jurídicas em débito com o FGTS não poderão celebrar contratos de prestação de serviços ou realizar transação comercial de compra e venda com qualquer órgão da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, bem como participar de concorrência pública. Entretanto, deixa-se de aplicar multa ao gestor à época, considerando que a falha diz

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

respeito à condução do certame e que não restou comprovado o nexo de causalidade entre as atribuições do prefeito e a conduta considerada irregular.

7. A informação de que o responsável pelo sistema de controle interno não emitia relatórios periódicos, constante no relatório de auditoria, não é suficiente para atestar a inoperância ou ineficiência do órgão de controle interno do Município, em face da ausência de documentos no processo que comprovem tal alegação, razão pela qual se desconsidera o apontamento. Recomenda-se, entretanto, ao atual Chefe do Poder Executivo, que observe as orientações contidas na Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, disponível no portal do Tribunal (www.tce.mg.gov.br), e adote as providências necessárias para o aprimoramento e o bom funcionamento do sistema de controle interno municipal, observando, ainda, o disposto no inc. XII do art. 5º da Instrução Normativa nº 08/03, com redação alterada pela Instrução Normativa nº 06/04.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
23ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 02/08/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação subscrita pela Senhora Denise de Almeida Abi-acl, Presidente Câmara Municipal de Senhora do Porto à época, por meio da qual denuncia ilegalidades na execução de despesas do Município no exercício de 2007, com base em auditoria realizada pela empresa Publicus Contabilidade e Sistemas S/C Ltda.

A auditoria apurou indícios de falhas na execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como contratações realizadas sem procedimento licitatório e mediante certames irregulares (fls. 01/05).

A documentação (fls. 01/394) foi protocolizada em 20/01/11, tendo sido recebida por despacho do então Conselheiro-Presidente, que determinou sua autuação e distribuição (fl. 397).

Os autos foram encaminhados à Unidade Técnica, a qual produziu o relatório de fls. 401/420, manifestando-se pela citação do responsável para que apresentasse esclarecimentos e documentos a respeito dos apontamentos elencados às fls. 419/420, em razão da existência de indícios de dano ao erário.

O Ministério Público de Contas, em sede de parecer preliminar, opinou pela citação do Senhor José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito de Senhora do Porto à época, para que apresentasse defesa acerca das irregularidades apontadas no relatório técnico (fls. 423/425).

O responsável manifestou-se às fls. 431/442 e apresentou os documentos de fls. 443/451.

No reexame de fls. 455/471, a Unidade Técnica concluiu pela manutenção das irregularidades enumeradas às fls. 470/471.

O Órgão Ministerial opinou pela procedência da representação e pela aplicação de multa ao responsável (fls. 473/475).

É o relatório, no essencial.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, o responsável alegou que a empresa Publicus Contabilidade e Sistemas S/C Ltda., que elaborou o relatório de auditoria referente às contas do Município de Senhora do Porto, relativas ao exercício de 2007 (fls. 06/394), não possuía habilitação técnica para prestação de serviço de auditoria, fls. 432/433.

Para embasar sua alegação, o defendente apresentou, às fls. 443/444, o comprovante de inscrição da empresa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, no qual constam, como atividade econômica principal, as atividades de contabilidade, e como secundárias, aquelas relacionadas ao aluguel de máquinas e equipamentos para escritório e à preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo. O defendente concluiu que a documentação que instruiu a representação estaria "eivada de vício insanável".

A Unidade Técnica considerou que o relatório de auditoria apresentado pela referida empresa não deveria ser desconsiderado, uma vez que se mostrava consistente, fl. 456.

Em que pese os argumentos trazidos pelo defendente, verifica-se que o comprovante de inscrição da empresa Publicus Contabilidade e Sistemas S/C Ltda. no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica prevê como sua atividade econômica principal a atividade de contabilidade. Nesse cenário, entendo que a prestação de serviço de auditoria pode ser classificada como uma atividade de contabilidade.

Ademais, o documento adequado para se verificar, de forma detalhada, todas as atividades econômicas desenvolvidas pela empresa, seria o seu contrato social, o qual não foi juntado pelo representado.

Diante disso, não há que se falar em inabilitação técnica da empresa Publicus Contabilidade e Sistemas S/C Ltda. para prestar serviço de auditoria.

1. Da irregularidade sanada

Em sua primeira análise, a Unidade Técnica apontou, à fl. 414, divergência entre o nome da empresa licitante (Construtunel Ltda.) habilitada no processo licitatório (Convite nº 024/2007) e o certificado de registro no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – apresentado.

O defendente esclareceu, à fl. 441, que a certidão alegada como irregular referia-se à empresa não vencedora da licitação em comento, já que, conforme relatório da auditoria, a empresa vencedora fora a WVA Construtora Ltda., a qual sempre esteve regular junto ao FGTS. Assim, o responsável asseverou não ter havido prejuízo à Administração, tampouco intuito de direcionar ou cometer qualquer ilegalidade.

Ao analisar os esclarecimentos do defendente, o Órgão Técnico verificou que, embora a Comissão de Licitação tenha habilitado a empresa Construtunel indevidamente, não houve prejuízo ao certame, uma vez que a referida empresa não fora a vencedora da licitação. Assim, entendeu que a irregularidade não deveria prosperar, fl. 469.

Diante da manifestação da Unidade Técnica, e considerando que não houve prejuízo ao certame, uma vez que a empresa vencedora do certame estava regular junto ao FGTS, desconsidero a irregularidade em tela.

2. Das demais irregularidades

2.1. Dívida ativa

Segundo o relatório de auditoria que dá suporte à representação, fls. 13/14, os créditos da Fazenda Pública Municipal que não foram recolhidos no vencimento deixaram de ser inscritos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

regularmente como dívida ativa, não tendo sido devidamente contabilizados, contrariando o disposto no art. 39 da Lei nº 4.320/64.

A Unidade Técnica verificou que não houve aumento da dívida ativa do exercício de 2006 para o de 2007, conforme dados constantes no SIACE/PCA/2007, fl. 402.

O responsável alegou, em defesa, que a dívida somava R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), valor considerado "baixo", cuja cobrança implicaria em custo operacional maior do que os valores a serem recebidos. Afirmou, ainda, que não realizara a inscrição dos devedores na dívida ativa porque o Município carecia, à época, dos meios necessários, tais como mão de obra qualificada, setor de tributação e cadastro de imóveis, fls. 433/434.

O Órgão Técnico manifestou-se pela manutenção da irregularidade, alegando que o art. 39 da Lei nº 4.320/64 não fixa valor como parâmetro para o cumprimento da disposição legal e que, portanto, o baixo valor não justifica a ausência de inscrição do crédito em dívida ativa, fls. 456/457.

As alegações e justificativas do defendente não afastam a irregularidade, conforme será demonstrado adiante.

A arrecadação de todos os tributos constitui requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, conforme disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/00.

A inscrição dos créditos não pagos na dívida ativa é a forma legal de preservar a sua exigibilidade, conforme dispõe o art. 39, § 1º, da Lei nº 4.320/64[1]. O fato de se tratar de valor inferior ao custo da cobrança na via judicial não exime o gestor da obrigação de promover a inscrição do crédito.

Mesmo que não convenha à Fazenda Pública promover a cobrança judicial, por ser antieconômica, a inscrição na dívida ativa constitui a forma legal de preservar a exigibilidade do crédito e a motivação para que o contribuinte inadimplente quite o seu débito pela via administrativa.

Ademais, é necessário que a norma local defina o valor de alçada para fins de cobrança dos débitos inadimplidos, o que deve ser estabelecido com base na demonstração dos custos da cobrança. Essa possibilidade, entretanto, não exime a Administração de proceder à inscrição das obrigações tributárias não pagas na dívida ativa, o que constitui, por si só, dano ao erário por renúncia de receita.

A falta de infraestrutura administrativa não justifica, igualmente, a ausência de inscrição de créditos na dívida ativa, uma vez que competia ao gestor adotar as providências necessárias para o cumprimento da lei.

Por essas razões, julgo procedente o apontamento, e responsabilizo o Senhor José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito à época, pelo prejuízo causado ao erário correspondente aos créditos não inscritos na dívida ativa no exercício de 2007, cujo valor – R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos) – deverá ser ressarcido devidamente corrigido.

---

[1] Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.
§ 1º Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

Além, disso, a irregularidade enseja a aplicação de multa ao gestor à época, nos termos do disposto no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal.

2.2. Despesas

Segundo entendimento do Órgão Técnico às fls. 402/404, as seguintes irregularidades apontadas no relatório de auditoria (fls. 14/16), como achados atinentes a despesas do exercício financeiro de 2007, resultantes da análise de amostra selecionada, configuram falhas no sistema de controle interno:

a) classificação incorreta de despesas;

b) despesas não assinadas pelo ordenador de despesas;

c) notas de empenho sem a devida comprovação de despesa;

d) inobservância da ordem cronológica no pagamento de despesas;

e) irregularidades na doação de material de construção no valor de R$26.330,40 (vinte e seis mil trezentos e trinta reais e quarenta centavos);

f) ausência de cópia de matéria veiculada em jornal e revista, bem como do comprovante da despesa correspondente no valor de R$2.000,00 (dois mil reais);

g) notas de empenho das folhas de pagamento sem a relação analítica e descritiva dos favorecidos.

Em sede de defesa, o gestor alegou que a classificação incorreta das despesas deu-se por equívoco, mas que não houve prejuízo para a Administração.

Relativamente às despesas não assinadas pelos responsáveis, o defendente afirmou que não tinha conhecimento de tais omissões e que essas também não geraram dano ao Município.

Quanto às notas de empenho sem a comprovação de despesa, o responsável asseverou que desconhecia o fato e que não teria tido tempo hábil para acessar tais documentos.

O gestor negou ter havido inobservância da ordem cronológica de pagamentos e que esses obedeciam ao cronograma específico do Município, de acordo com as datas dos contratos e o ingresso das receitas aos cofres públicos.

Em relação às doações de materiais de construção, alegou que houve o levantamento dos beneficiários e que foram utilizados critérios para as doações, consoante documentação que teria ficado na Secretaria de Assistência Social do Município.

O gestor alegou desconhecimento em relação ao fato de que as despesas com veiculação de matérias em jornal e revista estivessem desacompanhadas das respectivas publicações e comprovantes, sustentando, ainda, que não tinha tido acesso à referida documentação. Afirmou, no entanto, que por se tratarem de matérias veiculadas em jornais e revistas, poderiam ser averiguadas a qualquer tempo.

Quanto às notas de empenho das folhas de pagamento de pessoal desacompanhadas da relação analítica e descritiva dos favorecidos, o gestor afirmou que o arquivamento e o controle das folhas analíticas eram devidamente efetuados no setor de recursos humanos (fls. 434/436).

Tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público de Contas consideraram as alegações de defesa insuficientes para afastar as irregularidades, uma vez que não foram apresentados quaisquer documentos que lhes dessem suporte, fls. 457/458 e 473/475.

Quanto à falha descrita na alínea "a", constata-se que houve, de fato, equívoco no tocante à classificação da despesa, conforme reconhecido pelo próprio defendente (fl. 434).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

Com efeito, a inconsistência dos registros contábeis, além de contrariar os princípios da Contabilidade Pública, representa ofensa às prescrições da Lei nº 4.320/64, notadamente aos arts. 83, 89, 90 e 103, que preconizam a evidenciação da gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e industrial da entidade perante a Fazenda Pública, a sociedade e os órgãos responsáveis pelo controle interno e externo, por impossibilitar o real conhecimento da situação financeira, patrimonial e fiscal da entidade.

Entretanto, considerando que não restou demonstrado prejuízo concreto em decorrência da referida falha, de natureza formal, deixo de aplicar multa ao prefeito à época, mas recomendo ao atual gestor do Município de Senhora do Porto que determine ao responsável pelo serviço de contabilidade municipal que atente para a correta classificação contábil das despesas.

No que se refere à irregularidade capitulada na alínea "b", verifica-se que, apesar de constar a informação, no relatório de auditoria (fl. 15), de que algumas despesas não foram assinadas pelo ordenador de despesas, tampouco pelos demais responsáveis, a imputação não foi suficientemente caracterizada e não há, nos autos, cópias das notas de empenho ou de outros documentos que permitam constatar que houve, de fato, o comprometimento da fase de liquidação de tais despesas. Assim, desconsidero a irregularidade em tela, tendo em vista que a documentação constante no processo é insuficiente para comprovar a ocorrência da falha alegada no relatório de auditoria.

No tocante à falha relatada na alínea "c", cumpre reproduzir o teor da Súmula nº 93 do Tribunal, editada em 15/8/92, e ainda vigente com pequenas alterações de redação:

> As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.

A nota fiscal ou o documento equivalente comprovam a conclusão da liquidação. Se no empenho reservam-se recursos para garantir o pagamento do credor, na liquidação ocorre "a verificação do direito adquirido pelo credor mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito"[2].

A liquidação é o reconhecimento de que o contratado cumpriu o objeto pactuado, surgindo assim a obrigação de pagar para a Administração Pública.

No caso dos autos, embora haja a informação no relatório de auditoria (fl. 15) de que haviam sido encontradas "várias notas de empenho sem nenhum tipo de comprovante da despesa, sobretudo nos meses de outubro e dezembro de 2007", as referidas notas não foram juntadas aos autos, impossibilitando averiguar a veracidade de tal alegação. Dessa forma, desconsidero a irregularidade em comento.

Em relação à inconsistência descrita na alínea "d", aplica-se a mesma argumentação desenvolvida para as falhas relatadas nas alíneas "b" e "c", qual seja, não há documentação nos autos que respalde a alegação constante no relatório de auditoria (fl. 15), de que "os pagamentos não obedeceram a ordem cronológica das datas de suas exigibilidades em cada fonte de recursos", razão pela qual desconsidero tal irregularidade.

Quanto à falha descrita na alínea "e", consta no relatório de auditoria, à fl. 15, que foi doado material de construção no valor de R$26.330,40 (vinte e seis mil trezentos e trinta reais e quarenta centavos), Nota de Empenho nº 1551, datada de 26/09/07 e paga em 17/10/07,

---

[2] FURTADO, José de Ribamar Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2ª ed. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2010. p. 196.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

adquirido da empresa Wanderson de Andrade Mourão – ME, mas que a referida nota de empenho não estava acompanhada de relação de beneficiados ou parecer de profissional habilitado atestando a necessidade daqueles.

Conforme relatado, o defendente alegou ter havido levantamento dos beneficiários e que foram utilizados critérios para as doações, consoante documentação que teria ficado na Secretaria de Assistência Social do Município.

Sobre esse tema, o Tribunal já teve a oportunidade de manifestar-se nos seguintes termos, na Consulta nº 11365 (nº antigo: 148258-1), respondida em 13/9/95:

> Considerando que a natureza da matéria em tela é muito delicada, pois refere-se a concessão de auxílio financeiro a pessoas carentes para atender a despesas de funerais, medicamentos, transportes, médicos e hospitais, agasalhos, equipamentos para deficientes físicos e materiais de construção, deve-se adotar mecanismos de controle, previstos em legislação municipal que resguardem total transparência de todos os gastos, garantam uma triagem dos realmente carentes e vedem qualquer forma de clientelismo ou atuação político-partidária na execução de atividades de Assistência Social.
> Destarte, para que este controle seja eficiente e eficaz parece-nos aconselhável a elaboração de um cadastro das pessoas interessadas e que a legislação regulamentadora disponha da forma mais abrangente e objetiva possível sobre as condições para a concessão dos benefícios, a forma de aplicação sempre atenta à legislação de contratos e licitações públicas, bem como aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade que devem nortear a Administração Pública. (grifo nosso)

Entretanto, no caso dos autos, apesar de constar tais informações no relatório de auditoria, não há qualquer documentação que comprove que a referida despesa tenha ocorrido de forma irregular, não tendo sido juntada, sequer, a Nota de Empenho nº 1551 citada no relatório. Portanto, considerando que não há respaldo documental no processo que comprove que a referida despesa tenha sido efetuada de forma irregular ou contrária às disposições legais correspondentes, desconsidero a irregularidade ora analisada.

Sobre a falha capitulada na alínea "f", observa-se constar, no relatório de auditoria (fls. 15/16), terem sido realizadas várias despesas com propaganda e publicidade em rádios, jornais, cartazes e revistas sem a devida anexação da matéria veiculada nas respectivas notas de empenho. Consta, ainda, tabela com números de notas de empenho, valores, favorecidos e situação das matérias veiculadas, no valor total de R$2.000,00 (dois mil reais).

A respeito da publicidade de atos de órgãos públicos, cumpre reproduzir o teor do § 1º do art. 37 da Constituição da República:

> Art. 37 – (…)
> § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Assim, a publicidade oficial deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade, segundo um critério de razoabilidade. Isso porque as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente público, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse coletivo.

A publicidade voltada à promoção pessoal do administrador ofende o art. 37, § 1º, da Constituição da República, violando os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, além de acarretar a ocorrência de desvio de finalidade, o qual, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, resta caracterizado "quando o agente se serve de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Isto sucede ao pretender usar dos seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo"[3].

No que diz respeito às despesas com publicidade sem comprovação do conteúdo da matéria veiculada, cumpre esclarecer que a Instrução Normativa nº 08/03 deste Tribunal estabelece, no inciso X do art. 6º:

> Art. 6º - Constitui obrigação das Administrações Direta e Indireta Municipais, a prática das seguintes atividades no preparo da documentação, sujeita ao exame desta Corte de Contas, relativamente a cada mês encerrado:
> (...)
> X - anexação, nas notas de empenho referentes às despesas com publicidade e divulgação, de exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo que demonstre o conteúdo da matéria publicada, devidamente identificada, ou de termo descritivo do que foi veiculado pelo rádio ou televisão, não podendo constar destes, nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

No caso dos autos, entretanto, o descumprimento da Instrução Normativa nº 08/03 não ficou caracterizado, uma vez que a alegação constante no relatório de auditoria (fls. 15/16), de que haviam sido realizadas várias despesas com propaganda e publicidade em rádios, jornais, cartazes e revistas sem a devida anexação da matéria veiculada nas respectivas notas de empenho, não se fez acompanhar de documentos que a respaldassem, não tendo sido juntadas tampouco as notas de empenho correspondentes. Portanto, entendo que a imputação foi insuficientemente caracterizada, não tendo sido possível, também, verificar o teor das matérias veiculadas, o que impossibilitou constatar se as despesas efetuadas pelo Município, no exercício de 2007, com propaganda e publicidade, ocorreram em contrariedade aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa e às disposições legais de referência, razão pela qual desconsidero a falha em comento.

Por fim, quanto à inconsistência delineada na alínea "g", constata-se também que, apesar de constar a informação, no relatório de auditoria (fl. 16), de que a maioria das notas de empenho das folhas de pagamento de pessoal estavam apenas acompanhadas de resumo sintético, faltando a relação analítica e descritiva dos funcionários que compunham o resumo, não há qualquer documento nos autos que comprove tal alegação, razão pela qual desconsidero a presente irregularidade.

2.3. Aplicação do FUNDEB

Conforme relatório de auditoria, às fls. 24/25, o Município de Senhora do Porto, no exercício de 2007, aplicou o percentual de 52,03% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, ofendendo o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/07, que determina a aplicação do percentual mínimo de 60%. Consta, ainda, no relatório, que o referido percentual de aplicação seria bem próximo ao apurado pelo Tribunal em inspeção *in loco*, objeto de outro processo autuado sob o nº 758021.

O Órgão Técnico apontou, à fl. 405, ter verificado que, no exercício de 2007, no Processo de Inspeção Ordinária nº 758021, fora apurada a aplicação de 52,15% dos recursos do FUNDEB, mas na Prestação de Contas nº 749321, arquivada, fora apurada aplicação do percentual de 60%. A Unidade Técnica opinou pelo reconhecimento da irregularidade.

---

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros. 2004. p. 372-373.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

Em sede de defesa, o responsável limitou-se a mencionar os Processos n^{os} 758021 e 749321, citados anteriormente, nos quais houve a apreciação da aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (fl. 436).

No reexame, o Órgão Técnico asseverou que, embora tenha sido apurado o índice de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, no âmbito da Prestação de Contas nº 749321, o percentual levantado na inspeção ordinária deveria prevalecer sobre o que fora constatado no bojo da prestação de contas, uma vez que os dados comprobatórios coletados *in loco* pela equipe de inspetora sobrepunham-se à análise restrita dos dados demonstrados nas contas do Município. Assim, a Unidade Técnica entendeu prejudicada a análise deste item, considerando que a matéria já estava sendo tratada na Inspeção Ordinária nº 758021, fl. 459.

Em consulta ao Sistema de Gestão e Acompanhamento de Processo – SGAP, verifica-se que o Processo nº 758021 foi deliberado na sessão da Segunda Câmara do dia 23/06/16, encontrando-se na Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão para elaboração de notas taquigráficas. Diante disso, considero prejudicado o apontamento, uma vez que a matéria foi apreciada no âmbito da Inspeção Ordinária nº 758021.

2.4. Encargos previdenciários

Segundo noticiado no relatório de auditoria, às fls. 27/28, não houve o pagamento regular da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio – PORTOPREV, tampouco ao Regime Geral de Previdência – INSS, no período de janeiro a dezembro de 2007, tendo o Município deixado de recolher o valor de R$110.593,07 (cento e dez mil quinhentos e noventa e três reais e sete centavos), conforme Memorial de Restos a Pagar das Obrigações Patronais constante do SIACE PCA/2007. Consta, ainda, no relatório, que, no Demonstrativo da Dívida Flutuante (Coluna Depósitos, do SIACE PCA/2007), havia um passivo de R$82.995,42 (oitenta e dois mil novecentos e noventa e cinco reais e quarenta e dois centavos) em relação ao PORTOPREV e de R$36.001,64 (trinta e seis mil e um reais e sessenta e quatro centavos) com o INSS.

A Unidade Técnica entendeu que não havia, nos autos, elementos que permitissem a conciliação de tais saldos para atestar a veracidade e/ou necessidade de sua correição, fls. 405/406.

Na defesa, o responsável alegou que, conforme Demonstrativo da Dívida Flutuante de 2012, juntado à fl. 449/451, não houve restos a pagar em 2007, relativos a débito com a previdência própria ou com o INSS, não havendo que se falar em qualquer débito do Município em relação à PORTOPREV e ao INSS, no período de janeiro a fevereiro de 2007, fl. 437.

O Órgão Técnico entendeu que, embora o representado tenha apresentado o Demonstrativo da Dívida Flutuante, não demonstrou, por meio de documentos, o registro, a cobrança e a contabilização das receitas devidas ao PORTOPREV e ao INSS, tampouco a programação financeira dos repasses e a transferência dos recursos provenientes dos descontos dos funcionários. Dessa forma, a Unidade Técnica entendeu pela manutenção da irregularidade por não ter restado esclarecida a veracidade sobre os saldos descontados dos segurados e não repassados às previdências, fls. 459/460.

Compulsando os autos, verifica-se que não há elementos suficientes para atestar a veracidade do apontamento constante no relatório de auditoria.

Entretanto, em pesquisa efetuada no SIACE/PCA, verifica-se estarem consignados, no Memorial de Restos a Pagar das Obrigações Patronais do exercício de 2007, os valores relativos às contribuições não repassadas aos respectivos institutos de previdência. Pelos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

Demonstrativos da Dívida Flutuante dos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011, é possível constatar que os Restos a Pagar inscritos no exercício de 2007 foram sendo gradualmente quitados, findando-se a dívida no exercício de 2011, conforme documentos juntados às fls. 479/497.

Embora as alegações da defesa sobre esse tópico não tenham sido guarnecidas com a documentação comprobatória, consta, também, nos Demonstrativos Anuais das Contribuições Previdenciárias do PORTOPREV o recebimento dos débitos, o que confirma a existência de renegociação entabulada entre o Município e o Instituto de Previdência.

Diante do exposto, considero sanada a irregularidade, uma vez que a dívida previdenciária foi saldada.

2.5. Irregularidades em licitações

A representante listou, às fls. 02/05, uma série de procedimentos licitatórios (convites, tomadas de preços, pregões, inexigibilidade de licitação e leilão), num total de 32 (trinta e dois), praticados com irregularidades diversas (fls. 55/394).

A Unidade Técnica apurou, às fls. 406/419, que as irregularidades apontadas na representação são comuns a diversas licitações, conforme será demonstrado adiante.

O Órgão Técnico, ao analisar a representação, listou as seguintes irregularidades verificadas nos procedimentos licitatórios:

a) as notas fiscais e de empenho não foram juntadas aos processos, ofendendo o disposto no art. 38, XII, da Lei nº 8.666/93 – a falha foi constatada nas licitações indicadas nos itens 1 a 31, exceto itens 2, 14 a 17, fls. 406/417 do relatório técnico;

b) ausência de publicação do extrato do contrato, ofendendo o disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93 - a falha foi constatada nas licitações indicadas nos itens 1 a 32, exceto itens 18, 24, 28, 29 e 32, fls. 406/417 do relatório técnico;

c) falta de numeração nos processos, em contrariedade ao estabelecido no art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666/93 - a falha foi constatada nas licitações indicadas nos itens 1, 2, 4 e 25, fls. 406, 407, 414 e 415 do relatório técnico;

d) processos licitatórios com apenas uma/duas solicitações de orçamento, em ofensa ao disposto nos arts. 15, § 1º, II e V, da Lei nº 8.666/93 - a falha foi constatada nas licitações indicadas nos itens 2, 7 a 14, 17, 18, 24, 28, 30 e 31, fls. 406/412 e 414/417 do relatório técnico;

e) apresentação de propostas idênticas pelos licitantes nos processos – a falha foi constatada nas licitações indicadas nos itens 4 a 6, 8, 9, 11/13, 17, 19, 20 e 22, fls. 406/412 e 414/417 do relatório técnico;

f) ausência de apresentação dos originais dos processos licitatórios, em ofensa ao disposto no art. 38, IV, da Lei nº 8.666/93 - a falha foi constatada nas licitações indicadas nos itens 14, 15 e 16, fls. 410/412 do relatório técnico;

g) rasura no termo de publicação constatada na licitação indicada no item 1, fl. 406 do relatório técnico;

h) falta de retificação do certificado de regularidade com o FGTS constatada na licitação indicada no item 2, fl. 406 do relatório técnico;

i) rasuras no processo licitatório indicado no item 23, fl. 414 no relatório técnico;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

j) não consta o certificado de registro cadastral da favorecida Recapagem Pneus Prata Ltda.-EPP – falha constatada na licitação indicada no item 31, fls. 416/417 do relatório técnico.

Segundo a Unidade Técnica, as falhas capituladas nas alíneas "a", "b", "c", "f", "g", "i" e "j" são formais e, apesar de infringirem disposições da Lei nº 8.666/93, não invalidam os processos licitatórios envolvidos e não representam dano ao erário.

No tocante a essas irregularidades, o responsável limitou-se a informar que, ao desocupar o cargo de prefeito do Município de Senhora do Porto, deixou toda a documentação atinente a tais processos licitatórios na sede da Prefeitura, fl. 437.

Em consonância com o posicionamento manifestado pela Unidade Técnica, entendo que as falhas descritas nas alíneas "a", "b", "c", "f", "g", "i" e "j" são formais e, apesar de infringirem disposições constantes na Lei nº 8.666/93, não invalidam os processos licitatórios envolvidos e não representam dano ao erário.

Além disso, não há, nos autos, cópia dos processos licitatórios apontados como irregulares no relatório de auditoria, o que impossibilita averiguar a veracidade das alegações constantes no referido relatório. Diante disso, desconsidero as falhas capituladas nas alíneas "a", "b", "c", "f", "g", "i" e "j".

Quanto às irregularidades descritas nas alíneas "d" e "e", o Órgão Técnico considerou-as relevantes e potencialmente ofensivas ao erário.

Em relação à falha delineada na alínea "d", o defendente afirmou que a representação não continha cópia dos processos licitatórios, e que os responsáveis pelo setor de licitação eram instruídos para desempenhar suas funções em conformidade com os termos exatos das leis de regência. Asseverou, também, que não tinha conhecimento de tal falha apontada pela empresa de auditoria. Ponderou, ainda, que a norma (art. 15, II e V e § 1º, da Lei nº 8.666/93) não impõe a obrigatoriedade de se apresentar determinado número de orçamentos, mas sim a necessidade de pesquisa de mercado, o que teria sido feito em todos os processos licitatórios apontados no relatório de auditoria. Aduziu que não existiam elementos nos autos que demonstrassem que a equipe responsável pelas licitações no Município não tenha feito ampla pesquisa de mercado. Por fim, alegou que não houve descumprimento da lei, uma vez que todos os processos licitatórios possuíam orçamento e que não houve comprovação de que os preços usados como referência pelo Município não correspondiam aos praticados àquela época, não havendo que se falar em ocorrência de dano ao erário, fls. 437/439.

No tocante à irregularidade descrita na alínea "e", o responsável alegou que não poderia ser responsabilizado pela apresentação de propostas iguais pelos licitantes. Acrescentou que não houve comprovação, nos autos, de que a contratação da empresa vencedora do certame teria acontecido em desconformidade com os preços praticados no mercado, razão pela qual não haveria que se falar em violação a preceito legal, fls. 439/440.

A Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas consideraram as alegações de defesa insuficientes para afastar as irregularidades, fls. 467/468 e 475 respectivamente.

Em relação às falhas relatadas nas alíneas "d" e "e", cumpre esclarecer, inicialmente, que, conforme previsto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado.

Sobre o tema, oportuna é a lição de Joel de Menezes Niebuhr:

> O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

> licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.[4]

Ressalta-se que a norma legal não define como deve ser realizada a cotação de preços do objeto a ser contratado, cabendo à doutrina e à jurisprudência a indicação das formas pelas quais será feita a pesquisa desses valores.

A forma amplamente conhecida e tradicional na doutrina para a pesquisa de preços sempre consistiu na cotação de três orçamentos perante os fornecedores, realizada na fase interna da licitação.

Ocorre, no entanto, que a jurisprudência tem inovado no tema relativo à pesquisa de preços, determinando que a Administração Pública realize cotações em *sites* especializados em contratações similares em outros órgãos públicos, com o intuito de aperfeiçoar o modelo de contratações públicas e inibir condutas fraudulentas.

Nesse sentido, destaco precedente jurisprudencial do TCU:

> É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.
> (...) Contudo, considerando a significativa redução observada nos valores contratados em relação aos valores estimados, "*o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível*", determinou o relator a realização de diligência junto aos órgãos envolvidos a fim de obter justificativas para as estimativas realizadas. Ao analisar as informações apresentadas, observou o relator que a diferença acentuada entre o valor estimado e o contratado é uma questão recorrente na Administração Pública. Destacou a inadequação e a inconsistência das pesquisas de preços examinadas, que "*não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações*". Constatou ainda que, em muitos casos, a diferença entre a menor e a maior cotação se mostrou desarrazoada, e que, nas pesquisas realizadas pela Administração Pública, as empresas "*tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária*". Por fim, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de pesquisa de preços das contratações públicas, propôs o relator recomendar aos agentes públicos a observância do disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, que *"dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços",* em conjunto com *"ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços"* O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, julgou a Representação improcedente e expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União para que: a*) "orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (...), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993";* e b*) "promovam ações de*

[4] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. 3ed. Curitiba: Zênite, 2005. p. 130.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> *treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no 'Caderno de Logística - Pesquisa de Preços', publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal 'Comprasgovernamentais.gov.br'". Acórdão 2816/2014-Plenário, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22/10/2014.*

De fato, é razoável que, no momento da realização da pesquisa ampla de mercado, a Administração não se limite a cotações com fornecedores locais, mas realize outras formas de busca de preços, tais como as já efetuadas por outros órgãos públicos, *sites* eletrônicos especializados, portais oficiais sobre custos administrativos, etc.

Verifica-se, entretanto, que não há, nos autos, elementos que demonstrem que não tenha havido ampla pesquisa de mercado na fase interna dos referidos processos licitatórios, uma vez que eles não foram juntados aos autos, não sendo possível afirmar que os preços usados como referência pelo Município não correspondiam aos praticados no mercado àquela época. Além disso, também não foi possível averiguar a veracidade da alegação de que as empresas licitantes apresentaram propostas idênticas, uma vez que não foram trazidos aos autos documentos que demonstrassem a igualdade dos conteúdos das propostas. Diante disso, desconsidero as irregularidades descritas nas alíneas "d" e "e".

Recomendo, porém, aos gestores que, nas próximas licitações, não restrinjam a cotação de preços à pesquisa com fornecedores locais, bem como realizem ampla pesquisa nos sites dos órgãos públicos.

No tocante às irregularidades concernentes aos processos licitatórios, cumpre asseverar que, ainda que elas tivessem sido suficientemente caracterizadas e comprovadas nos presentes autos, não haveria que se falar em responsabilização do prefeito municipal à época, uma vez que não restou comprovado o nexo de causalidade entre as atribuições do prefeito e as condutas praticadas, tendo em vista que tais irregularidades alegadas nos presentes autos são relativas à condução dos certames licitatórios.

A Unidade Técnica asseverou que a falha apontada na alínea "h" desatendeu ao disposto no art. 2º, da Lei nº 9.012/95, que dispõe:

> Art. 2º. As pessoas jurídicas em débito com o FGTS não poderão celebrar contratos de prestação de serviços ou realizar transação comercial de compra e venda com qualquer órgão da administração direta, autárquica e fundacional, bem como participar de concorrência pública.

O defendente asseverou que todas as empresas citadas no relatório de auditoria como irregulares encontravam-se regulares à época das contratações. Juntou extratos da Caixa Econômica Federal, asseverando que tais extratos comprovariam a regularidade das empresas junto ao FGTS, no exercício de 2007, fls. 440/441 e 445/448.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica aduziu que a retificação dos certificados apresentados pelas empresas não foi realizada, nos termos exigidos pela Caixa Econômica Federal, que dispõe que a utilização do referido documento "para os fins previstos em lei deve ser precedido de verificação de autenticidade no *site* da Caixa (www.caixa.gov.br).

O Órgão Técnico verificou, ao analisar o documento juntado à fl. 446, referente ao histórico da empresa vencedora (Mercearia Vilarino e Alvarenga Ltda.-ME) do Convite nº 002/2007, que os períodos de validade não abrangiam a data de abertura da licitação (08/02/07). Dessa forma, considerou que as alegações e os documentos apresentados pelo responsável não sanaram a falha apontada, fls. 468/469.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

Consta no relatório de auditoria, à fl. 56, que o certificado de regularidade do FGTS - CRF da empresa vencedora (Mercearia Vilarino e Alvarengas Ltda.-ME) do Convite nº 002/2007 seria falso. De fato, compulsando os autos, verifica-se a presença de fortes indícios de que o certificado seja falso ou tenha sido adulterado, uma vez que a data de validade constante no documento de fl. 63 (31/01/07 a 28/02/07) não corresponde à data de validade constante no histórico do empregador, à fl. 62.

O responsável, ao defender-se de tal irregularidade, asseverou que o histórico extraído do *site* da caixa comprovaria a regularidade da empresa. Entretanto, constata-se que o documento juntado pelo defendente à fl. 446 confirma que o certificado de regularidade do FGTS - CRF emitido em 02/01/07, sob o nº 2007010215422470977083, referia-se à data de validade de 02/01/07 a 31/01/07, o que leva a crer que o documento apresentado pela empresa (fl. 63), à época da licitação, é, de fato, falso, conforme afirmado no relatório de auditoria à fl. 56.

Portanto, apesar do defendente ter afirmado que a empresa Mercearia Vilarino e Alvarenga Ltda.-ME) estava regular à época da licitação, o documento por ele apresentado não comprovou a regularidade da empresa na data de abertura do Convite nº 002/2007.

Com efeito, o inc. IV do art. 29 prevê:

> Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:
> IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

Além disso, conforme mencionado anteriormente, o art. 2º da Lei nº 9.012/95 preceitua que as pessoas jurídicas em débito com o FGTS não poderão celebrar contratos de prestação de serviços ou realizar transação comercial de compra e venda com qualquer órgão da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, bem como participar de concorrência pública.

Nesse contexto, a contratação de empresa que apresentou certificado de regularidade do FGTS - CRF adulterado constitui falha grave, uma vez que compete à Administração adotar as cautelas necessárias para que os contratos celebrados sejam cumpridos, o que requer o exame da situação técnica, jurídica, econômica, fiscal e trabalhista dos contratados.

Trata-se, ainda, de violação aos princípios constitucionais e administrativos norteadores da atividade do Estado, em especial o princípio da moralidade, estabelecido no art. 37 da Constituição da República.

Diante do exposto, julgo procedente o apontamento capitulado na alínea "h", entretanto, deixo de aplicar multa ao gestor à época, uma vez que a falha em comento diz respeito à condução do certame, não tendo havido a comprovação do nexo de causalidade entre as atribuições do prefeito e a conduta considerada irregular.

2.6. Controle Interno

A Unidade Técnica apontou, à fl. 419, que, conforme relatório de auditoria (fls. 28/29), o responsável pelo sistema de controle interno não emitia relatórios periódicos contendo aspectos relevantes dos atos de gestão e propostas de correção de procedimentos. O Órgão Técnico ponderou que a referida falha, apesar ser ofensiva à boa prática de um controle interno, não desqualifica a gestão, tampouco caracteriza dano ao erário.

O defendente não se manifestou especificamente sobre este apontamento.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

Ao reexaminar a matéria, o Órgão Técnico manteve a irregularidade, por entender que a falha denunciada evidencia a ausência de atuação do órgão de controle interno na gestão do Município de Nossa Senhora do Porto no exercício de 2007.

O controle interno constitui instrumento indispensável ao planejamento e acompanhamento das atividades administrativas, auxiliando na gestão diligente do patrimônio e dos recursos confiados ao administrador público, evitando desperdícios e desvios, bem como o comprometimento dos resultados das ações administrativas.

A inexistência ou inoperância do controle interno configura contrariedade às disposições dos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição da República.

No caso dos autos, porém, a informação de que o responsável pelo sistema de controle interno não emitia relatórios periódicos, constante no relatório de auditoria, não é suficiente para atestar a inoperância ou ineficiência do órgão de controle interno do Município de Senhora do Porto no exercício de 2007, uma vez que não há, no processo, elementos que comprovem tal alegação, razão pela qual desconsidero o apontamento em tela.

Por outro lado, a alegada precariedade do sistema de controle interno não se resume ao apontamento em tela, sendo certo que as falhas noticiadas no relatório de auditoria concernentes aos procedimentos licitatórios, ainda que não tenham sido suficientemente caracterizadas, sugestionam uma possível inoperância do sistema de controle interno do Município, razão pela qual recomendo, ao atual Chefe do Poder Executivo, que observe as orientações contidas na Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, disponível no portal do Tribunal (www.tce.mg.gov.br), e adote as providências necessárias para o aprimoramento e o bom funcionamento do sistema de controle interno municipal, observando, ainda, o disposto no inc. XII do art. 5º da Instrução Normativa nº 08/03, com redação alterada pela Instrução Normativa nº 06/04.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo parcialmente procedente a representação, considerando irregulares:

a) a ausência de inscrição de créditos da Fazenda Pública Municipal, no valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), em dívida ativa, conforme abordado no item 2.1 da fundamentação;

b) a contratação de empresa que apresentou certificado de regularidade do FGTS - CRF adulterado, no âmbito do Convite nº 002/2007, consoante analisado na alínea "h" do item 2.5 da fundamentação.

Aplico ao Senhor José de Aguiar Mourão Sobrinho, prefeito de Senhora do Porto no exercício de 2007, multa de R$1.000,00 (mil reais), em face da irregularidade descrita na alínea "a", nos termos do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal.

Determino, também, o ressarcimento ao erário municipal, pelo citado gestor, do valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos) devidamente atualizado, nos termos da fundamentação.

Deixo de aplicar multa ao gestor em face da irregularidade apontada na alínea "b", nos termos da fundamentação.

Determino, ainda, a intimação do atual prefeito do Município de Senhora do Porto acerca das recomendações constantes neste voto, nos termos do art. 166, § 1º, II, do Regimento Interno.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Peço vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
33ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 25/10/2016

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação apresentada pela Sra. Denise de Almeida Abi-acl, Presidente da Câmara Municipal de Senhora do Porto à época, por meio da qual relata a ocorrência de possíveis irregularidades na execução de despesas do município no exercício de 2007, com base em auditoria realizada pela empresa Publicus Contabilidade e Sistemas S/C Ltda.

Na sessão da Primeira Câmara do dia 02/08/2016 foi iniciada a apreciação dos presentes autos, tendo o relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, considerado parcialmente procedente a representação em razão das seguintes irregularidades:

A ausência de inscrição de créditos da Fazenda Pública Municipal, no valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), em dívida ativa;

A contratação de empresa que apresentou certificado de regularidade do FGTS – CRF adulterado, no âmbito do Convite n. 002/2007.

O relator propôs a aplicação de multa no valor de R$1.000,00 (mil reais) pela irregularidade descrita no item ‘a’, além de determinar o ressarcimento ao erário municipal do valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), correspondente ao crédito que não teria sido inscrito na dívida ativa pelo gestor.

Com relação à irregularidade descrita no item ‘b’, o relator deixou de aplicar sanção e, por fim, determinou a emissão das recomendações constantes do seu voto.

Iniciada a apreciação, a Conselheira Adriene Andrade acompanhou o relator.

Em seguida, pedi vista dos autos para analisar melhor a matéria.

É o relatório, em síntese.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

II – FUNDAMENTAÇÃO

O relator determinou o ressarcimento do valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), relativamente aos créditos da Fazenda Pública Municipal que deixaram de ser inscritos na dívida ativa no exercício de 2007, conforme trecho da fundamentação de seu voto que transcrevo abaixo:

2.1. Dívida ativa

> Segundo o relatório de auditoria que dá suporte à representação, fls. 13/14, os créditos da Fazenda Pública Municipal que não foram recolhidos no vencimento deixaram de ser inscritos regularmente como dívida ativa, não tendo sido devidamente contabilizados, contrariando o disposto no art. 39 da Lei nº 4.320/64.
>
> A Unidade Técnica verificou que não houve aumento da dívida ativa do exercício de 2006 para o de 2007, conforme dados constantes no SIACE/PCA/2007, fl. 402.
>
> O responsável alegou, em defesa, que a dívida somava R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), valor considerado "baixo", cuja cobrança implicaria em custo operacional maior do que os valores a serem recebidos. Afirmou, ainda, que não realizara a inscrição dos devedores na dívida ativa porque o Município carecia, à época, dos meios necessários, tais como mão de obra qualificada, setor de tributação e cadastro de imóveis, fls. 433/434.
>
> O Órgão Técnico manifestou-se pela manutenção da irregularidade, alegando que o art. 39 da Lei nº 4.320/64 não fixa valor como parâmetro para o cumprimento da disposição legal e que, portanto, o baixo valor não justifica a ausência de inscrição do crédito em dívida ativa, fls. 456/457.
>
> As alegações e justificativas do defendente não afastam a irregularidade, conforme será demonstrado adiante.
>
> A arrecadação de todos os tributos constitui requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, conforme disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/00.
>
> A inscrição dos créditos não pagos na dívida ativa é a forma legal de preservar a sua exigibilidade, conforme dispõe o art. 39, § 1º, da Lei nº 4.320/64[5]. O fato de se tratar de valor inferior ao custo da cobrança na via judicial não exime o gestor da obrigação de promover a inscrição do crédito.
>
> Mesmo que não convenha à Fazenda Pública promover a cobrança judicial, por ser antieconômica, a inscrição na dívida ativa constitui a forma legal de preservar a exigibilidade do crédito e a motivação para que o contribuinte inadimplente quite o seu débito pela via administrativa.
>
> Ademais, é necessário que a norma local defina o valor de alçada para fins de cobrança dos débitos inadimplidos, o que deve ser estabelecido com base na demonstração dos custos da cobrança. Essa possibilidade, entretanto, não exime a Administração de

---

[5] Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.
§ 1º Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> proceder à inscrição das obrigações tributárias não pagas na dívida ativa, o que constitui, por si só, dano ao erário por renúncia de receita.
>
> A falta de infraestrutura administrativa não justifica, igualmente, a ausência de inscrição de créditos na dívida ativa, uma vez que competia ao gestor adotar as providências necessárias para o cumprimento da lei.
>
> Por essas razões, julgo procedente o apontamento, e responsabilizo o Senhor José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito à época, pelo prejuízo causado ao erário correspondente aos créditos não inscritos na dívida ativa no exercício de 2007, cujo valor – R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos) – deverá ser ressarcido devidamente corrigido. Além, disso, a irregularidade enseja a aplicação de multa ao gestor à época, nos termos do disposto no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal. (destaquei)

Compulsando os autos, verifica-se que no relatório de auditoria que subsidiou a presente representação, acostado às fls. 13/14, a irregularidade foi descrita da seguinte forma:

1.1.2. Dívida Ativa

> Os créditos da fazenda pública municipal, não foram recolhidos na data do vencimento, e não foram inscritos de forma regular como dívida ativa e consequentemente, não foram devidamente contabilizados (art. 39, L. 4.320/64).
>
> Não foram adotadas providências efetivas de cobrança dos créditos da fazenda pública. Conforme documento constante do SIACE PCA/2007, folha 112, o montante da dívida ativa no final do exercício de 2006 era de R$2.179,02 e ao findar o exercício de 2007 a dívida ativa perfazia o mesmo montante de R$2.179,02, significando que não foi inscrita a dívida procedente do exercício de 2007 e nem cobrada a dívida ativa gerada em exercícios anteriores, não foi tomada uma série de medidas administrativas amigáveis e nem instituído programas de Recuperação Fiscal, com descontos e isenção de multas e juros e/ou ajuizamento de ações de cobrança. (destaquei)

Da leitura desse relatório verifica-se que foram apuradas duas irregularidades distintas, uma relativamente à ausência de inscrição de créditos da fazenda na dívida ativa do município, para a qual não foram discriminados os valores, e outra referente à ausência de cobrança judicial dos créditos já inscritos na dívida ativa, no valor de R$2.179,02.

O exame inicial da Unidade Técnica, às fls. 402/403, ratifica o relatório da auditoria, apontando duas irregularidades distintas e concluindo pela necessidade de citação do responsável apenas com relação à ausência de inscrição de valores em dívida ativa, sem, contudo, indicar e quantificar dano decorrente dessa conduta, conforme trecho do relatório que abaixo transcrevo:

> **– Da Dívida ativa:**
> Consta do Relatório de Auditoria, às fls. 13/14, que os créditos da fazenda pública municipal não foram recolhidos na data do vencimento, nem inscritos regularmente como dívida ativa, não sendo devidamente contabilizados, ofendendo o disposto no art. 39 da Lei 4.320/64.
> Consta ainda, à fl. 14, do citado relatório:
>
> > "Não foram adotadas providências efetivas de cobrança dos créditos da Fazenda pública. Conforme documento constante no SIACE PCA/2007, folha 112, o montante da dívida ativa no final do exercício de 2006 era de R$2.179,02 e ao findar o exercício de 2007 a dívida ativa perfazia o mesmo montante R$2.179,02, significando que não foi inscrita a dívida ativa procedente de 2007 e nem cobrada a dívida ativa gerada em exercícios anteriores, não foi tomada uma série de medidas administrativas amigáveis e

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> nem instituído programas de Recuperação Fiscal, com descontos e isenção de multas e juros e/ou ajuizamento de ações de cobrança."
>
> Sendo assim, este Órgão Técnico posiciona pela necessidade de citação do Representado para que se manifeste e apresente as justificativas que entender cabíveis sobre a não inscrição de valores em Dívida Ativa, referentes ao exercício de 2007, nos termos do Relatório de Auditoria de fls. 13/14.

Nota-se que em seu voto o relator atribuiu o valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos) aos créditos da fazenda municipal que não teriam sido inscritos na dívida ativa do município, nos seguintes termos:

> a) a ausência de inscrição de créditos da Fazenda Pública Municipal, no valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), em dívida ativa, conforme abordado no item 2.1 da fundamentação;

Todavia, da leitura dos relatórios da auditoria e da unidade técnica, acima transcritos, observa-se que o valor de R$2.179,02, imputado ao responsável pelo relator, refere-se a créditos **efetivamente inscritos na dívida ativa municipal** e que, apenas, não ensejaram as ações de cobrança, amigáveis ou judiciais, pela Administração.

Assim, não pode prevalecer a imputação do débito ao gestor, no valor de R$2.179,02, pois, esse valor encontrava-se devidamente inscrito pela Administração na dívida ativa do município e o fato de não ter sido promovida a ação judicial de cobrança naquele no exercício não gera dano ao erário passível de ressarcimento.

Com relação ao apontamento relacionado à ausência de inscrição dos créditos da fazenda pública na dívida ativa em 2007, verifica-se que não houve identificação e quantificação de qualquer dano ao erário decorrente de tal conduta, o que impede a imputação de débito ao gestor no caso em análise.

Com relação à multa no valor de R$1.000,00 imposta ao gestor, destaco que, em casos análogos[6], este Tribunal tem determinado, apenas, a emissão recomendação aos responsáveis, sem aplicação de multa, conforme trecho da decisão proferida na sessão do dia 14/05/2013, nos autos do Processo Administrativo n. 39493, que transcrevo abaixo:

> A inexistência de inscrição de débitos em dívida ativa infringiu o disposto no art. 88 da Lei nº 4.320, de 1964, que determina que: "os débitos e créditos serão escriturados com individuação do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada".
>
> As omissões na prática de procedimentos previstos na Lei nº 4.320, de 1964, demonstram fragilidade no sistema contábil e de controle interno da Prefeitura, à época. Todavia, trata-se de fatos ocorridos em 1994, portanto, há quase vinte anos, e, ademais, não há nos autos comprovação de que dessas impropriedades tenha decorrido prejuízo material ao erário. Diante disso, essas questões devem ser sopesadas à luz dos padrões de conduta emanados dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, razão pela qual deixo de propor a aplicação de qualquer sanção ao gestor responsável.

Isso posto, no caso em análise, como o apontamento se refere à ausência de inscrição de débito na dívida ativa no exercício de 2006/2007, fato ocorrido há 10 anos, e não tendo sido identificado e quantificado qualquer dano decorrente dessa conduta ou má fé do gestor, peço vênia para não acompanhar o relator quanto à multa no valor de R$1.000,00 (mil reais),

---

[6] Processo Administrativo n. 454202 (apreciado na sessão da 1ª Câmara de 11/10/2011); Processo Administrativo n. 661910 (apreciado na sessão da 2ª Câmara do dia 01/10/2009 e Processo Administrativo n.85906 (apreciado na sessão da 1ª Câmara do dia 09/09/2003).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

convertendo-a em recomendação para que a atual Administração aprimore os controles relacionados à contabilização e inscrição na dívida ativa dos créditos da fazenda pública.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, peço vênia para divergir do relator com relação ao débito, no valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), imputado ao Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, pela ausência de inscrição de créditos da fazenda na dívida ativa, uma vez que não foi identificado e quantificado nos autos qualquer dano ao erário decorrente dessa irregularidade, descrita no item 'a' do voto.

Discordo, também, da multa, no valor de R$1.000,00 (mil reais), imposta pela mesma irregularidade, por considerar, em consonância com a jurisprudência citada, que neste caso concreto, ante à ausência de identificação de dano e má-fé do gestor, é suficiente a emissão de recomendação à atual Administração para que aprimore os controles relacionados aos créditos da fazenda pública municipal.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Conselheira Adriene, Vossa Excelência já havia votado, mas deseja se manifestar?

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Peço para retificar o meu voto e acompanhar o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURI TORRES. VENCIDO, EM PARTE, O RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar parcialmente procedente a representação, considerando irregulares a ausência de inscrição de créditos da Fazenda Pública Municipal, no valor de R$2.179,02 (dois mil cento e setenta e nove reais e dois centavos), em dívida ativa, conforme abordado no item 2.1 da fundamentação, bem como a contratação de empresa que apresentou certificado de regularidade do FGTS - CRF adulterado, no âmbito do Convite nº 002/2007, consoante analisado na alínea "h" do item 2.5 da fundamentação, p´rocedimentos de responsabilidade do Senhor José de Aguiar Mourão Sobrinho, prefeito de Senhora do Porto no exercício de 2007, deixando, no entanto, de aplicar-lhe multa e de determinar-lhe o ressarcimento dos valores ao erário municipal, recomendando à atual Administração que aprimore os controles relacionados aos créditos da fazenda pública municipal, nos termos do

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503

TRIBUNAL DE CONTAS
fl. ___
MINAS GERAIS

voto divergente do Conselheiro Mauri Torres. Determinam, ainda, a intimação do atual prefeito do Município de Senhora do Porto acerca das recomendações constantes no inteiro teor desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, II, do Regimento Interno. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos. Vencido, em parte, o Relator.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de outubro de 2016.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente e Relator

MAURI TORRES
Prolator do voto vencedor

(*assinado eletronicamente*)

FG

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

_____
Coord. de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1345503