

INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA N. 1015771

Órgão/Entidade Câmara Municipal de Uberaba e Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Uberaba (IPSERV);

Responsáveis: Elmar Humberto Goulart (Presidente da Câmara no exercício de 2014) e Luiz Humberto Dutra (Presidente da Câmara nos exercícios de 2015, 2016 e 2017);

Procurador: Rodrigo Gonçalves Souto, OAB/MG 108.854

MPTC: Sara Meinberg;

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. CÂMARA MUNICIPAL. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. IRREGULARIDADES FORMAIS. LOCAÇÃO DE IMÓVEL ENVOLVENDO O PODER PÚBLICO. SÚMULA N. 59 DO TCEMG. DESPESAS DESACOBERTADAS DE CONTRATO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO ENTE MUNICIPAL. AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO. DURAÇÃO DO CONTRATO ADSTRITA À VIGÊNCIA DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. PAGAMENTOS DE MULTAS E JUROS. ENCARGOS MORATÓRIOS DEVIDOS SOBRE EXAÇÃO RECOLHIDA APÓS O PRAZO DE VENCIMENTO. DANO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA. DEVER DE RESSARCIMENTO.

1. As contratações de serviços e compras no valor de até R\$8.000,00 (oito mil reais) merecem ser fundamentadas nos incisos I e II do art. 24 da Lei n. 8.666/93, ainda que se enquadrem na hipótese de inexigibilidade de licitação, pois para gastos de tais valores não se justifica a adoção de procedimentos administrativos mais complexos.

2. Conforme o enunciado na Súmula n. 59 desta Corte de Contas, “Em se tratando de relação contratual - contrato de locação de bem imóvel – submetida à legislação federal específica, que admite a sua prorrogação, independentemente de formalização em instrumento próprio, salvo expressa manifestação em contrário de uma das partes, não é imprescindível termo aditivo para efeito de anotação da despesa e controle de legalidade da execução financeira e orçamentária.”

3. Uma vez comprovada a efetiva prestação dos serviços e não restando demonstrada má-fé por parte das empresas contratadas, o simples fato de não existir contrato administrativo escrito não autoriza o enriquecimento ilícito da Administração Pública.

4. A aquisição de combustível refere-se a material de consumo, não podendo ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora da hipótese da prorrogação prevista no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

5. O recolhimento de exação devida pelo ente municipal, após o prazo estipulado em normativo, é passível da incidência de correção monetária e de juros de mora, independentemente de previsão legal ou contratual, como forma de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e de evitar o enriquecimento sem causa por uma das partes.

6. É de responsabilidade dos servidores da Câmara Municipal, e não do Executivo, o recolhimento e posterior repasse ao INSS da contribuição previdenciária devida, conforme o entendimento assentado nas Consultas n.ºs 838.076 e 772.606.

7. Do não recolhimento das contribuições devidas ao Instituto de Previdência e aportes nas datas indicadas, incidirá correção monetária pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA e juros legais simples de 0,5% (meio por cento) ao mês, acumulados mensalmente, calculados sobre o montante do débito do período compreendido entre a data prevista e a do efetivo pagamento.

Primeira Câmara
10ª Sessão Ordinária – 02/04/2019

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre inspeção extraordinária realizada na Câmara Municipal de Uberaba e no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Uberaba (IPSERV), previsto no Plano Anual de Auditoria da Diretoria de Controle Externo dos Municípios desta Corte de Contas, e decorrente do Relatório de Inteligência nº 001/2017, de 17/5/17, emitido pelo Centro de Integração da Fiscalização e de Gestão de Informações Estratégicas - Suricato. O escopo da auditoria foi verificar possíveis irregularidades praticadas por servidores e agentes políticos na Câmara Municipal de Uberaba, constantes da denúncia encaminhada ao Suricato, na qual se relatou desvio de recursos nas folhas de pagamento, nos pagamentos de aluguéis de imóveis comerciais, bem como na contratação de fornecedor de combustíveis para a frota de veículos do parlamento e nos repasses de contribuições previdenciárias.

Diante das impropriedades verificadas no relatório técnico de fls. 96/113-verso, determinei a abertura de vista aos responsáveis, fl. 118, que acostaram defesas e respectivos documentos, fls. 128/167 e 168/343, posteriormente analisados pela unidade técnica competente, fls. 355/385.

O Ministério Público junto a este Tribunal emitiu parecer, fl. 388, manifestando-se pela aplicação de multa aos responsáveis, bem como pela condenação ao ressarcimento ao erário do valor do dano apurado nos autos.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Mérito

Nos processos administrativos formalizados pela Câmara Municipal de Uberaba para locações de imóveis, onde funcionavam os gabinetes dos vereadores, não foram obedecidas as normas legais pertinentes.

1. Não emissão e ausência publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação formalizadas;

Responsáveis: Elmar Humberto Goulart e Luiz Humberto Dutra

A equipe de inspeção apurou que a locação, pela Câmara Municipal de Uberaba, dos imóveis destinados às instalações dos gabinetes dos vereadores, assim como das garagens para o estacionamento dos veículos dos agentes políticos e servidores do órgão, realizou-se mediante dispensa de licitação, fundamentada no preceito do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 – Processos nºs 040/2014, 040/20105 e 081/2015, Dispensas de Licitação nºs 008/2014 (Arquivo

SGAP nº 1346125) e 011/2015 (Arquivo SGAP nº 1346126), a partir do mês de março de 2014, nos seguintes valores:

Processo*	Objeto	Locador	Despesas por exercício (R\$)				
			2014	2015	2016	2017	Total
040/2014	imóvel situado à rua Tristão de Castro nº 204, Centro – Gabinete dos Vereadores	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	170.000,00	34.000,00	—	—	204.000,00
040/2015	imóvel situado à rua Vigário Silva, nº 29, Centro – Gabinete dos vereadores	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	—	175.000,00	419.709,10	210.000,00	804.709,10
081/2015	Estacionamento anexo ao imóvel situado na rua Cel. Manoel Borges, nº 52 (antigo hotel Regina)	Mauro Humberto Elias	—	12.000,00	24.000,00	12.440,57	48.440,57
Total			170.000,00	221.000,00	443.709,10	222.440,57	1.057.149,67

*Processo 040/2014: vigência do contrato – 01/03/14 a 28/02/15;

*Processo 040/2015: vigência do contrato – 01/07/15 a 30/06/16; termo aditivo: 01/07/16 a 30/06/17 e 01/07/17 a 30/06/18;

*Processo 081/2015: vigência do contrato – 01/07/15 a 30/06/16; termos aditivos: 01/07/16 a 30/06/17 e 01/07/17 a 30/06/18;

Constatou-se, no entanto, que os Presidentes da Câmara Municipal, nos respectivos exercícios de 2014 e de 2015, não procederam à emissão e à publicação das Dispensas de Licitação em exame, como condição de eficácia dos atos correspondentes, a rigor do preceito disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

“Art. 26 – As dispensas previstas nos §§2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3(três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5(cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.”

Os defendentes aduziram que as locações dos imóveis visaram a alojar todos os gabinetes dos vereadores e assessores dos edis, situados o mais próximo possível da antiga sede do Poder Legislativo. Não bastasse, os imóveis em epígrafe já estavam sendo locados pela Câmara Municipal de Uberaba já há 60 (sessenta) meses anteriormente às novas contratações realizadas, prevalecendo, na hipótese, o princípio da supremacia do interesse público e da boa-fé dos responsáveis.

A escusa da obrigação da ratificação e publicação do procedimento de dispensa de licitação na imprensa oficial já foi objeto de pronunciamento por esta Corte de Contas. Especificamente na Consulta nº 812.005, apreciada pelo Plenário, em sessão datada de 12/5/10, a saudosa Conselheira Adriene Andrade explanou posição favorável à desnecessidade do cumprimento de tal formalidade, desde que os valores envolvidos no procedimento de dispensa de licitação fossem inferiores aos estabelecidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, conforme adiante destacado:

“Da análise do dispositivo acima transcrito, constata-se que para as despesas de pequeno valor, nos termos do art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, a Administração pode

desobrigar-se das formalidades de ratificação do ato de dispensa pela autoridade superior e de sua publicação na imprensa oficial, haja vista a simplicidade e a pequena relevância dessas contratações. Isso porque o legislador entendeu que o valor da contratação, abaixo de R\$8.000,00 (oito mil reais) para serviços e de R\$15.000,00 (quinze mil reais) para obras e serviços de engenharia não justifica o dispêndio de parcela significativa de recursos em rigorosos e minuciosos mecanismos de controle. Assim, em observância aos princípios da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, nas hipóteses dos incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitações, o gestor pode abster-se da publicação do ato de dispensa em órgão oficial de imprensa, uma vez que os custos para essa publicação podem até ser superiores ao valor da despesa contraída. Interpretando a Lei nº 8.666/93 de forma sistêmica, conclui-se que as contratações de serviços e compras no valor de até R\$8.000,00 (oito mil reais) merecem ser fundamentadas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, ainda que se enquadrem na hipótese de inexigibilidade de licitação, pois para gastos de tais valores não se justifica a adoção de procedimentos administrativos mais complexos.”

A ausência de publicação do contrato, nos termos exigidos no art. 26 do Estatuto de Licitações e Contratos, não fulmina de nulidade o contrato entabulado entre as partes.

Destaco que a irregularidade é meramente formal, sendo, por isso, passível de convalidação.

Não vislumbrei, ademais, indícios de má-fé na conduta do responsável e concretizar a locação comercial, mormente porque, já se ressaltara, o imóvel em debate já foi fruto de outra contratação anterior ao presente ajuste auditado pela equipe de inspeção.

E por não considerar de maior repercussão a impropriedade em apreço, deixo de apenar os defendentes. Porém, recomendo ao atual Presidente da Câmara Municipal que cumpra o enunciado no art. 26 da Lei nº 8.666/93 nas futuras contratações formalizadas pelo órgão.

2. - Formalização de contratos cujos períodos de execução não atenderam à vigência dos créditos orçamentários;

Responsáveis: Elmar Humberto Goulart e Luiz Humberto Dutra

A equipe de inspeção constatou que os responsáveis formalizaram contratos decorrentes dos processos de Dispensas de Licitação nº 010/2014, 040/2015 e 081/2015, sem observar, no entanto, a diretriz prevista no *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93, a qual dispõe que as durações dos ajustes deveriam atrelar-se à vigência dos correspondentes créditos orçamentários. A equipe de auditoria confeccionou a seguinte tabela, fl. 101-verso:

Processo	Locador	Contrato	Valor(R\$)/mês	Vigência	Presidente subscritor do contrato	Fl. Arquivo/SGAP
040/2014	Imobiliária Zucato Ltda.	06/03/14	17.000,00	01/03/14 a 28/02/15	Elmar Humberto Goulart	Fls. 38/42 - 1346113
040/2015	Imobiliária Zucato Ltda.	01/07/15	35.000,00	01/07/15 a 30/06/16	Luiz Humberto Dutra	Fls. 101/107 - 1346125
081/2015	Mauro Humberto Elias	01/07/15	2.000,00	01/07/15 a 30/06/16	Luiz Humberto Dutra	Fl. 34/40 - 1346126

Os defendentes argumentaram que, nos Processos de Dispensa de Licitação que redundaram nas locações dos imóveis, ocorreram solicitações com as indicações orçamentárias e financeiras, devidamente autorizadas pelo contador e pelos ordenadores de despesas, amparando a formalização dos instrumentos em conformidade com o verbete da Súmula TC nº 16. Sustentaram a jurisprudência consolidada na Súmula TC n.º 47, cuja fundamentação

exclui a observância do enunciado no art. 57 da Lei de Licitações e Contratos, nos casos específicos de locação de imóveis pelo poder público, a rigor do §3º do art. 62 daquele diploma normativo. Ponderaram, ainda, não ser razoável exigir-se da Administração o cumprimento de periódicas mudanças, gerando custos ao erário, bastando a exegese de que é possível a celebração de contratos com prazo de vigência superior ao exercício financeiro, desde que seja indicada a dotação e a viabilidade financeira para o cumprimento integral da obrigação.

Estatuiu-se no §3º do art. 62 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 62 – O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

§3º - Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I – **aos contratos** de seguro, de financiamento, **de locação em que o Poder Público seja locatário**, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;” [destaquei]

A propósito do tema, o Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento de que:

“Não existe a necessidade de fixar a vigência coincidindo com o ano civil, nos contratos de serviços continuados cuja duração ultrapasse o exercício financeiro em curso, uma vez que não pode ser confundido o conceito de duração dos contratos administrativos (art. 57 da Lei nº 8.666/93) com a condição de comprovação de existência de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações executadas no exercício financeiro em curso (art. 7º, §2º, III, da Lei nº 8.666/93), pois nada impede que contratos desta natureza tenham a vigência fixada para 12 meses, ultrapassando o exercício financeiro inicial, e os créditos orçamentários fiquem adstritos ao exercício financeiro em que o termo contratual é pactuado(...)” [Decisão nº 586/2002 – Segunda Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta]

“(...) Por isso, a aplicação do art. 57, II, da Lei 8.666/93, mostra-se como uma medida economicamente interessante, porque a vigência dos contratos não se restringe à vigência dos créditos orçamentários e ainda poderão ter a sua duração estendida por período igual ao inicialmente estabelecido, nos termos da Lei 9.648/98, que alterou a redação do mencionado dispositivo legal.” [Decisão nº 732/2000, Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues]

De igual intelecção os verbetes das Súmulas nºs 47 e 59 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, *litteris*:

SÚMULA 47 - TCEMG

A validade da prorrogação dos contratos, convênios, acordos ou ajustes, nos limites estabelecidos em lei, dependerá de justificativa por escrito, de prévia autorização da autoridade competente e de prévia formalização mediante termo aditivo específico, excetuando-se os contratos de locação regidos por norma federal própria.

SÚMULA 59 - TCEMG

“Em se tratando de relação contratual - contrato de locação de bem imóvel – submetida à legislação federal específica, que admite a sua prorrogação, independentemente de formalização em instrumento próprio, salvo expressa manifestação em contrário de uma

das partes, não é imprescindível termo aditivo para efeito de anotação da despesa e controle de legalidade da execução financeira e orçamentária.”

Assiste razão, portanto, aos defendentes, razão pela qual desconstituo o apontamento técnico.

3 – Ausência de indicação de valores contratuais;

Responsáveis: Elmar Humberto Goulart e Luiz Humberto Dutra

Apontou-se no relatório instrutivo que, inobstante tenham sido previstos os valores das locações dos imóveis nos instrumentos contratuais decorrentes dos processos de Dispensas de Licitação nºs 040/2014, 040/2015 e 081/2015, os responsáveis não cumpriram a exigência disposta no inciso III do art. 55 da Lei nº 8.666/93 e na Súmula n.º 16 desta Corte de Contas, pois os ajustes firmados não dispuseram os valores totais pactuados entre as partes.

Os responsáveis assinalaram, em suas razões de defesa, que o fato de terem sido informados os valores mensais dos contratos não impediu a aferição da legalidade dos acordos celebrados, inexistindo no axioma da referida Súmula TC n.º 16 qualquer previsão acerca da informação do montante transacionado pelas partes contratantes.

Trago à colação o seguinte excerto do voto do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, nos autos do Processo Administrativo nº 704.105, *in verbis*:

“Verifica-se, ainda, que na fixação do preço contratual não foi feita a estimativa das despesas realizadas com o deslocamento dos profissionais da contratada para a execução do objeto do contrato, tornando o preço indeterminado e contrariando o art. 8º e inc. III do art. 55 da Lei n. 8.666/93.

Conclusão: Desse modo, considero irregular o contrato [...], visto que violado o art. 2º, §1º, da Lei nº 10.192/2001, bem como o art. 8º e inc. III do art. 55 da Lei de Licitações.”
[Sessão da Primeira Câmara em 6/4/10]

A despeito de inexistir cláusula específica prevendo o valor total dos ajustes celebrados pela Câmara Municipal de Uberaba, compulsando os autos, verifiquei, especificamente às fls. 249 e 256, que nos instrumentos pactuados previram-se, expressamente, os valores mensais de R\$35.000,00 e R\$2.000,00, a título de locação dos espaços utilizados pelo Poder Legislativo Municipal. Uma vez estabelecidas as vigências dos contratos, cláusula décima, fls. 253 e 260, pode-se precisar os valores totais dos ajustes formalizados.

Destarte, ainda que os responsáveis não tenham observado os ditames do inciso III do art. 55 da Lei Licitatória, as previsões, nos contratos de locação nºs 012/2015 e 024/2015, firmados pelo Parlamento municipal, dos valores mensais devidos e dos prazos de vigência, mitigam a aplicação de penalidade mais severa aos defendentes, uma vez que o objetivo da norma restou alcançado, ainda de forma indireta, pelas partes celebrantes.

Todavia, recomendo ao atual Presidente da Câmara Municipal que estabeleça expressamente, nos diversos instrumentos firmados pelo órgão, cláusula específica prevendo o preço total da contratação, em conformidade com o regramento do inciso III do art. 55 da Lei nº 8.666/93.

4 – Ausência de indicação de créditos orçamentários em termos aditivos de prorrogação de vigências de contratos de locação de imóveis comerciais pelo poder público;

Responsável: Luiz Humberto Dutra

A equipe técnica apontou a vulneração ao inciso V do art. 55 da Lei nº 8.666/93, haja vista que o responsável Luiz Humberto Dutra não fez registrar, nos termos aditivos firmados para a prorrogação das vigências dos contratos decorrentes da Dispensa de Licitação nº 040/2015 (fls. 111 e 189 - arquivo/ SGAP nº 1346125), assim como da Dispensa de Licitação nº

081/2015 (fls. 79 e 111 – arquivo /SGAP nº 1346126), os créditos orçamentários atrelados às despesas dos exercícios de 2016 e 2017.

O defendente arrazouou existirem, nas análises dos processos de aditamento dos contratos decorrentes dos processos de Dispensa de Licitação nºs 040 e 081/2015, as solicitações com as informações relativas às dotações e às disponibilidades orçamentárias e financeiras que nortearam a formalização daqueles instrumentos.

Conquanto prescindível o termo aditivo para anotação da despesa e controle da legalidade da execução financeira e orçamentária, a rigor do enunciado na Súmula TC nº 59, verifiquei, às fls. 265 e 266 dos autos, que o defendente coligiu as cópias das solicitações de aditamento ao contrato derivado do processo de Dispensa de Licitação nº 040/2015. Não fez o mesmo em relação ao contrato decorrente da Dispensa de Licitação nº 081/2015, que também versa sobre locação de imóvel comercial pelo poder público, enquadrando-se, semelhantemente, no permissivo das Súmulas nºs 47 e 59 do TCEMG.

Entretanto, tendo em vista o entendimento desta Corte de Contas sobre a matéria, desconsiderando a obrigatoriedade da formalização de instrumento com vistas a indicar o crédito orçamentário correspondente à prorrogação contratual nos ajustes de locação de imóveis envolvendo o poder público, entendo sanada a falha descrita neste item.

Entretanto, recomendo ao atual Presidente do Legislativo que estabeleça expressamente, nos diversos instrumentos firmados pelo órgão, cláusula com a finalidade de dar cumprimento ao disposto no inciso V do art. 55 da Lei nº 8.666/93.

**5 – Realização de despesas não acobertadas por instrumento contratual;
Responsável: Luiz Humberto Dutra**

Averiguou-se *in loco* o contrato de locação nº 021/2014, entabulado entre a Câmara Municipal de Governador Valadares e a imobiliária Zucato Ltda., conseguinte à Dispensa de Licitação

nº 040/2014, cuja vigência prevista era de um ano e o valor mensal devido de R\$17.000,00 (dezesete mil reais), (arquivo SGAP nº 1346113/ fls. 38 a 42).

Houve prorrogação do contrato por mais sete meses, no interstício entre março a setembro de 2015, com o pagamento, neste período, do montante de R\$119.000,00 (cento e dezenove mil reais) pela Câmara Municipal, sem formalização, no entanto, de termo aditivo entre as partes, circunstância que, no sentir da equipe de inspeção, feriu o regramento contido no inciso XXI do art. 37 da Carta da República e nos arts. 2º e 60 da Lei nº 8.666/93, posto que nulo e de nenhum efeito a contratação verbal ajustada com o Poder Público.

O defendente argumentou que a Câmara Municipal, àquela época, não tinha outro imóvel para se instalar e que o órgão esbarrou na negativa do proprietário do imóvel em formalizar termo aditivo para prorrogar a locação comercial. Discorreu, assim, que a ausência de termo aditivo não elidia o poder público do ônus de suportar as despesas da locação do imóvel, durante o período de ocupação pela Administração Pública, sob pena de enriquecimento ilícito. Invocou doutrina e jurisprudência favoráveis à tese de que o contrato verbal, no caso concreto, deve ser considerado válido, notadamente em razão da impossibilidade de o ente cessar a prestação dos serviços à coletividade.

O Superior Tribunal de Justiça, órgão de cúpula na interpretação da legislação infraconstitucional do país, já se pronunciou no sentido de que:

“uma vez comprovada a efetiva prestação dos serviços e não restando demonstrada má-fé por parte das empresas contratadas, o simples fato de não existir contrato administrativo

escrito não autoriza o enriquecimento ilícito da Administração Pública.” [AREsp 467305 RJ 2014/0016438-0, DJe 06/02/2017, Relator: Ministro Sérgio Kunika]

Em idêntico sentido, confira-se a hermenêutica do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no julgamento da Apelação Cível nº 14515596 PR, *in verbis*:

“Incorre em cerceamento de defesa a decisão que indefere provar a existência de contrato verbal, pois dele Apelação Cível nº 1.451.559-6 fls. 2 emergem direitos a teor do parágrafo único, art. 59 da Lei 8.666/93.” [Relatora: Desembargadora Ivanise Maria Tratz Martins, DJ 17/10/2016]

Conforme já salientei anteriormente, nos termos da Súmula TC nº 59, não deve ser considerada imprescindível a existência de termo aditivo para a realização de despesas derivadas de prorrogação de ajuste contratual de locação firmado pelo poder público, motivo pelo qual deixo de apenar o defendente.

Entretanto, uma interpretação sistêmica do enunciado do art. 62 da Lei nº 8.666/93 recomenda a celebração de termo aditivo nos contratos decorrentes do procedimento de Dispensa de Licitação, sob pena de tornar sem qualquer efeito prático o alcance da norma editada pelo legislador ordinário, não se olvidando que a praxis vai ao encontro dos princípios da publicidade, moralidade, segurança jurídica e transparência previstos na Carta Republicana, de acordo com a redação do aludido normativo:

“Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.”

A justificativa do defendente para a negativa da celebração do termo aditivo – embora não passível, no caso concreto, de aplicação de multa face ao precedente existente neste sodalício – permeia estrita exegese no qual a liberdade de forma do ato administrativo admite exceção ao cânone da publicidade inserto no *caput* do art. 37 da Carta Magna, motivo pelo qual recomendo ao atual Presidente da Câmara de Vereadores de Uberaba o cumprimento do disposto no art. 62 do Estatuto de Licitações e Contratos, nas hipóteses de possíveis e eventuais prorrogações dos contratos celebrados por aquele órgão.

Processo Licitatório nº 134/2015 – Pregão Presencial nº 059/2015. Objeto: contratação de empresa para o fornecimento de combustíveis para a frota de veículos do Parlamento Municipal.

Irregularidades:

6 – Formalização de contrato de aquisição de combustíveis sem observância da vigência do crédito orçamentário (2015) decorrente. Prorrogação contratual indevida. Ausência de indicação de crédito orçamentário no termo aditivo de prorrogação;

Responsável: Luiz Humberto Dutra

O denunciante da representação no Suricato apontou possíveis infrações na contratação da empresa fornecedora de combustíveis da frota de veículos do parlamento municipal - posto Via Azul (Widson Prata Madeira – ME).

A contratação realizada em 15/12/15 é decorrente do Processo Licitatório nº 134/2015, na modalidade Pregão Presencial nº 059/2015 (Arquivo SGAP nº 1346121), no valor estimado de R\$89.150,00 (oitenta e nove mil cento e cinquenta reais). As despesas realizadas pela Câmara Municipal de Uberaba, entre os meses de janeiro de 2016 a junho de 2017,

totalizaram R\$31.488,98 (trinta e um mil quatrocentos e oitenta e oito reais e noventa e oito centavos).

Todavia, a equipe inspetora averiguou que a vigência da avença firmada entre as partes, no íterim de 15/12/15 a 14/12/16, ultrapassou o limite temporal do crédito orçamentário do exercício de 2015, transgredindo, assim, o preceito insculpido no *caput* art. 57 da Lei nº 8.666/93, *litteris*:

“Art. 57 – A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto:

I – aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

(...)

IV – ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V – às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.”

Ainda de acordo com a equipe auditora, a prorrogação do termo final do ajuste para 14/12/17, mediante a celebração do termo aditivo de fls. 204/205 (arquivo SGAP nº 1346121), deu-se em desconformidade com as hipóteses autorizativas elencadas nos incisos I, II, IV e V do referido normativo.

O defendente aduziu que o conceito de serviços contínuos, inobstante não previsto na legislação brasileira, originou-se dos trabalhos da doutrina e da jurisprudência pátrias. Desse modo, a continuidade de um serviço encontra-se atrelada à necessidade que o ente público possui para cumprir sua missão constitucional. Neste contexto, destacou que a frota de veículos da Câmara Municipal é destinada a atender às necessidades da programação da “TV Câmara”, em sua programação externa, seja promovendo a locomoção do pessoal para a cobertura de matérias institucionais, seja para a cobertura de eventos em que o órgão faça parte, com o intuito de manter ativa a grade de programação exigida pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL para a manutenção da concessão do canal de televisão.

Acentuou que os veículos oficiais se destinavam ao transporte dos jovens inscritos no projeto “Parlamento Jovem”, em que o objetivo é contextualizar os participantes acerca do funcionamento do Poder Legislativo, com a consequente desenvoltura dos conhecimentos políticos. Concluiu, enfim, que o fornecimento de combustíveis se tornou imprescindível para a execução das atividades da edilidade, devendo prevalecer, destarte, a sua interpretação como serviço contínuo.

No tocante à ausência de indicação do crédito orçamentário no termo aditivo entabulado entre as partes, sustentou o defendente estar presente, na hipótese, a boa-fé do gestor, pois as informações condizem fidedignamente com aquelas registradas a este Tribunal, por intermédio da prestação de contas.

O Tribunal de Contas da União debateu a matéria no julgamento da Tomada de Contas Especial nº 014.388/2005-9, Acórdão nº 1920/2011, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar/Primeira Câmara, nestes termos:

“A aquisição de combustível refere-se à material de consumo, não podendo ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora da hipótese da prorrogação prevista no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.”

De similar teor, o precedente consolidado no Acórdão nº 775/2012 – Prestação de Contas nº 026.408/2011-2, Primeira Câmara, Relator: Ministro Weder de Oliveira, *verbis*:

“A contratação de fornecimento de combustível não se caracteriza como serviço de prestação continuada para fins do disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/93, conforme reiteradas deliberações desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos nº 4620/2010 – Segunda Câmara (subitem 9.8.4) e 409/2009 – Primeira Câmara (subitem 9.5.4), subitem (3.2.2.1 do Relatório de Auditoria da CGU/RS);”

Esta Corte de Contas também já se manifestou sobre a questão, consoante fundamentação esposada no voto do Conselheiro Elmo Braz, nos autos da Consulta nº 805.979, referenciada por mim, na ocasião do julgamento da Inspeção Ordinária nº 747.159, em sessão de 09/9/14, *verbis*:

“analisando-se a natureza do fornecimento de combustível, verifica-se tratar de contrato de compra e venda, de natureza instantânea. **Não há que se falar, portanto, em contrato de execução continuada, posto que exigível da contratada obrigação de dar. Embora o consulente tenha se referido ao contrato de fornecimento, como contrato de execução continuada, na verdade sua natureza é de aquisição, não abrangida, portanto, pela exceção prevista no inciso II do art. 57, ou seja, não caracteriza serviço de execução continuada.**

[...]

Como bem salientado pelo eminente Auditor Gilberto Diniz, em seu parecer, **não se pode dar interpretação extensiva ao inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, para fornecimento de combustível das viaturas da Polícia Civil, pois a expressão ‘prestação de serviços’ há de ser tomada no sentido estrito de obrigação de fazer. Não há possibilidade, portanto, de se tentar mascarar contratos de compra em prestação de serviço, se o objetivo do contrato é uma prestação de dar e não de fazer, mesmo porque a motivação da contratação é a aquisição do domínio sobre o produto (combustível) e não a obtenção da prestação de transportar (viaturas).**

[...]

Assim por não se configurar como serviço de execução continuada, a validade dos contratos referentes à compra do combustível para as viaturas da Polícia Civil deve estar adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, como determinado no caput do art. 57 da Lei 8.666/93, não havendo possibilidade de se aplicar a exceção prevista no inciso II do referido art..” [destaquei]

Ressalto, ademais, que o permissivo delineado no verbete da Súmula TC nº 59 alude especificamente aos contratos de locação de imóvel firmados pelo poder público, submetidos ao jugo da legislação federal própria, qual seja, Lei nº 8.245/91, e não ao cenário da hipótese ilustrada nos autos – relação de compra e venda, nos quais os contratos regulamentadores devem, rigorosamente, estipular as rubricas orçamentárias correspondentes aos dispêndios efetuados pelo ente federativo envolvido.

A alegação de ter agido com boa-fé não é suficiente para elidir a inconformidade, já que o apontamento técnico é de ordem objetiva, considerando que, nesse cenário jurídico, a

existência do planejamento financeiro do poder público – com a respectiva subscrição orçamentária em que se fundamentam as despesas realizadas pela Câmara Municipal durante o exercício contábil - é elemento de transparência à sociedade civil dos gastos realizados pelos diversos órgãos que constituem cada um dos poderes que integram o município.

Logo, demonstrada a inconformidade do ato perpetrado pelo responsável, e uma vez verificada infração a norma legal de natureza contábil, financeira e orçamentária, a rigor do inciso II do art. 85 da Lei Complementar n.º 102/08, aplico multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) ao responsável, Sr. Luiz Humberto Dutra.

7 – Prejuízo ao erário em decorrência de recolhimentos de encargos moratórios de contribuições previdenciárias em atraso.

7.1 – Contribuições Previdenciárias devidas ao INSS;

Responsáveis: Elmar Humberto Goulart e Luiz Humberto Dutra

A equipe de auditoria constatou, em exame às guias de contribuições previdenciárias devidas ao INSS pela Câmara Municipal (patronal e retenções de servidores e vereadores), adimplidas entre os meses de janeiro de 2015 a junho de 2017, o pagamento de valores consideráveis a título de juros e multas moratórias, discriminados na tabela abaixo:

Exercício	Valores dos encargos (R\$)	Presidentes	Valor/Competência (R\$)	Tabela Arquivo/SGAP
2015	91.996,10	Elmar Humberto Goulart – 2013/2014	8.771,68	Tabela 11 1346253
		Luiz Humberto Dutra – 2015/2016	83.224,42	
2016	220.130,00	Luiz Humberto Dutra – 2015/2016	220.130,00	Tabela 12 1346269
2017 (até julho)	25.484,86	Luiz Humberto Dutra – 2015/2016	25.484,86	Tabela 13 1346270
Total	337.610,96		337.610,96	

Salientou-se, outrossim, no relatório inicial, que parte dos encargos pagos pela Câmara Municipal durante o exercício de 2015 (R\$8.771,68) derivou da inobservância de prazos de recolhimento de valores de competência dos meses de maio, julho, agosto, outubro e novembro de 2014, os quais deveriam ter sido efetuados na gestão do então presidente Elmar Humberto Goulart.

Desse modo, o fato caracterizou ausência de planejamento de gestão dos responsáveis acima apontados, em afronta aos ditames previstos no §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/00, causando prejuízo aos cofres públicos municipais, em virtude dos pagamentos de encargos moratórios devidos pela extrapolação dos prazos de recolhimento das contribuições previdenciárias dispostos no art. 30, I, alínea 'b', da Lei nº 8.212/91.

O defendente Elmar Humberto Goulart discorreu que os pagamentos referentes aos meses de maio, junho, agosto e outubro de 2014 foram efetuados no tempo devido. Todavia, a Prefeitura Municipal, somente em agosto de 2015, tomou conhecimento dos recolhimentos a menor, quando foi necessária a emissão de certidão negativa de débito perante o INSS, tendo sido apurado, àquela época, erro do sistema, pois os valores das contribuições foram calculados aquém dos realmente devidos.

Sustentou que a Câmara Municipal teve de arcar o pagamento das diferenças apuradas, devido ao risco iminente de não liberação da certidão negativa de débitos à Prefeitura Municipal, o que implicaria em prejuízo de repercussão ao ente federativo, que poderia ficar sem os repasses financeiros dos governos federal e estadual. Finalmente, reiterou que as despesas realizadas ocorreram não por má-fé da Administração Municipal, mas por falha do sistema que processava os pagamentos dos tributos devidos. Não fez, contudo, qualquer prova acerca da sua narrativa.

Já o defendente Luiz Humberto Dutra aduziu que, ao iniciar a gestão do biênio 2015/2016, deparou-se com a ausência de recolhimento, por seu antecessor, dos encargos sociais devidos ao INSS, correspondentes aos meses de novembro, dezembro e décimo terceiro salário do ano de 2014, além de outras competências daquele exercício, à guisa do ilustrado nas tabelas confeccionadas pela equipe inspetora às fls. 83/84 dos autos. Ressaltou que o Poder Legislativo não tem receita própria, dependendo, por isso, exclusivamente, dos repasses dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo. Assim, a Câmara Municipal de Uberaba comprometeu parte do orçamento fixado para o exercício de 2015, para abarcar despesas do órgão referentes ao exercício anterior. Dessa forma, a execução do programa orçamentário/financeiro do órgão sofreu graves prejuízos em seu fluxo de caixa, pois, somente no exercício de 2015, gastou-se R\$691.748,71 (seiscentos e noventa e um mil setecentos e quarenta e oito reais e setenta e um centavos), a título de encargos sociais devidos e não pagos pela gestão anterior (competências de maio, julho, agosto, outubro, novembro, dezembro e décimo terceiro salário do ano de 2014).

Prosseguiu asseverando que a Câmara Municipal enfrentou, no exercício de 2016, outro grave problema envolvendo sua receita mensal, em decorrência dos repasses a menor dos duodécimos por parte do Poder Executivo. Dessa forma, não obstante o valor do duodécimo mensal fixado no orçamento de 2016 fosse de R\$2.115.821,25 (dois milhões cento e quinze mil oitocentos e vinte e um reais e vinte e cinco centavos), não houve, à época, a transferência da quantia prevista. Os repasses foram efetuados, segundo o defendente, fora dos prazos correspondentes e em valores inferiores aos realmente devidos.

Rematou, enfim, concluindo não ter responsabilidade sobre os pagamentos de multas e juros nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, em razão, sobretudo, da mora na quitação das parcelas das contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

A hipótese indicada pela equipe técnica não é inédita. Situação semelhante ocorreu no município mineiro de Ituiutaba, no julgamento da Representação n.º 980.573, sessão da Segunda Câmara de 14/02/17, *in verbis*:

“A quitação das contribuições previdenciárias em atraso do Poder Legislativo não afasta ou atenua a responsabilidade do Presidente da Câmara que deixou de recolhê-las nas competências devidas.”

Com similar teor, o Conselheiro Cláudio Terrão fundamentou seu voto, em resposta à Consulta nº 887.880, acolhido na íntegra pelos demais pares do Plenário:

“A cota patronal a que faz menção o Consulente é a contribuição previdenciária (espécie do gênero contribuição social) prevista no art. 195, inciso I, alínea ‘a’, da Constituição da República de 1988, *litteris*:

Art. 195 – A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

Segundo o art. 15 da Lei Federal n. 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Previdência Social, considera-se empresa ‘a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional’.

Depreende-se, portanto, da conjugação dos sobreditos dispositivos, que os órgãos estatais são sujeitos passivos da contribuição previdenciária incidente sobre suas folhas de pagamento.

Tais contribuições, consoante o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, devem ser computadas como despesas de pessoal para fins de aferição dos limites globais e específicos previstos nos arts. 19 e 20 da citada Lei, a que os órgãos e os entes federados estão jungidos.

Noutro flanco, a autonomia financeira e administrativa dos Poderes e órgãos constitucionais gera responsabilidades inerentes à gestão de seu pessoal, dentre as quais a de recolher a contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento.

Desse modo, no caso do pessoal da Câmara Municipal, é sua, e não do Executivo, a responsabilidade pelo recolhimento e posterior repasse ao INSS da contribuição previdenciária devida, conforme o entendimento assentado nas Consultas n. 838076 e 772606, de 29/02/12 e 30/11/11, respectivamente.” [destaquei]

Em relação aos recolhimentos a menor dos valores das contribuições previdenciárias correlatas ao exercício contábil de 2014, o defendente Elmar Humberto Goulart não fez qualquer prova no tocante à assertiva dos problemas ocorridos nos sistemas operacionais da Câmara Municipal de Uberaba, que supostamente implicaram na repercussão dos encargos moratórios ao erário.

Ora, o recolhimento de exação pelo Poder Público, após o prazo estipulado em normativo, é passível da incidência de correção monetária e de juros de mora, independentemente de previsão legal ou contratual, como forma de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e de evitar o enriquecimento sem causa por uma das partes.

Ademais, não compete a esta instância de controle emitir juízo quanto a eventual boa-fé do gestor público no tocante ao descumprimento de obrigação tributária principal. No caso concreto, a relação jurídica estabeleceu-se entre o ente municipal e a União Federal. A circunstancial discussão quanto à improcedência dos gravames financeiros, na hipótese, envolve, portanto, outra seara administrativa, ou mesmo a esfera judicial competente.

Por outro norte, é mister constitucional desta Corte de Contas - prenunciado nos incisos II e III do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais – “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes”, assim como “fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo” ao Estado, municípios e demais entidades da Administração Indireta.

A Câmara Municipal de Uberaba, ao que se vislumbra nos autos, não se valeu de possíveis instrumentos legais para elidir, ou mesmo mitigar, a aplicação da sanção infligida.

Na condição de gestor responsável, o Sr. Elmar Humberto Goulart acabou por deixar, ao seu sucessor, herança indesejada e estranha à previsão orçamentária da Câmara Municipal de Uberaba, resultando daí a afronta aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa. Determino, portanto, ao responsável, Sr. Elmar Humberto Goulart, que proceda ao ressarcimento, em razão de conduta culposa, do montante de R\$8.771,68 (oito mil

setecentos e setenta e um reais e sessenta e oito centavos), a título de dano ao erário, monetariamente corrigidos, em virtude do pagamento das contribuições relativas à competência dos meses de maio, julho, agosto, outubro e novembro de 2014, posteriormente adimplidas pelo Presidente da Câmara sucessor, no exercício de 2015, com a incidência de encargos moratórios devidos.

Em relação aos pagamentos das contribuições previdenciárias efetuados pela Câmara Municipal, durante o exercício de 2015, a equipe técnica apurou, em consulta aos registros do SICOM, que o órgão efetuou o recolhimento do montante de R\$1.717.277,55 (um milhão setecentos e dezessete mil duzentos e setenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos). Desse total, R\$691.748,71 (seiscentos e noventa e um mil setecentos e quarenta e oito reais e setenta e um centavos) referem-se às contribuições do ano/competência de 2014, não contabilizadas e não pagas naquele exercício. Tais despesas foram empenhadas e quitadas no exercício de 2015, já na gestão do Sr. Luiz Humberto Dutra como Presidente da Câmara Municipal, conforme estudo demonstrado pelo órgão técnico na planilha de fls. 379/379-verso. A unidade técnica assinalou ainda no estudo conclusivo, fl. 379-verso:

“O quadro retro demonstrou que, com exceção das despesas relativas a ajustes de cálculos das contribuições (referenciados e analisados no subitem 3.1.3.1 – NEs 619 a 622 – quitadas em agosto de 2015), as demais foram pagas entre os meses de janeiro a março de 2015.

Registre-se que, não obstante o orçamento da Câmara ter correspondido a valor significativo (repasse recebido no total de R\$22.689.271,96 – fl. 347), ficou evidente que as contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2014, pagas no início de 2015, impactaram significativamente no cumprimento das obrigações de tal natureza de competência do início deste último exercício, as quais passaram a ser cumpridas apenas a partir de maio, com a inserção dos devidos encargos por atrasos (Tabela 11, fl. 83 a 85).

Desta forma, ao considerar o fato de que além das despesas previdenciárias de competência do exercício de 2014, a Administração da Câmara teve que cumprir com os demais gastos de natureza obrigatória e discricionária para manutenção daquele Órgão a partir de janeiro de 2015, esta Unidade Técnica conclui no sentido de serem plausíveis as circunstâncias acima referenciadas para justificar tais despesas e ser razoável que o valor total dos encargos incidentes sobre as guias de arrecadação ao INSS, referentes a tal exercício, apurado pela Equipe de Inspeção (R\$83.224,42), seja desconsiderado no presente exame, conforme entendimento deste Tribunal exarado no processo de Julgamento da Legalidade das Despesas n. 447.239 – Prefeitura Municipal de Aracitaba – 1992 – Sessão da Segunda Câmara de 19/10/2015, já referenciado no subitem 3.1.3.1 da presente análise técnica (...)

Acolho, em parte, o estudo técnico de fls. 379/380, face à plausibilidade da argumentação do defendente Luiz Humberto Dutra e das informações constantes do arquivo SGAP nº 1346253, digitalizado pela equipe de inspeção. De fato, o pagamento, no início do exercício de 2015, da vultosa importância de R\$691.748,71, referentes às contribuições e encargos devidos, em virtude dos fatos geradores relativos ao ano/calendário de 2014, comprometeram o planejamento orçamentário do órgão durante todo o restante do exercício contábil de 2015 da Câmara Municipal. Excluo, por isso, a responsabilidade do Sr. Luiz Humberto Dutra quanto ao ressarcimento do montante de R\$83.224,42 (oitenta e três mil duzentos e vinte e quatro reais e quarenta e dois centavos) pagos, em 2015, a título de multas e juros de mora das contribuições previdenciárias devidas pelo órgão relativas ao ano de 2014.

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou no julgamento do RE nos EDcl, Recurso Especial nº 1.206.741-SP:

“É justificado o remanejamento de recursos orçamentários destinados ao pagamento de contribuições previdenciárias, porque, como bem assentado pela sentença singular, tal procedimento teve escopo de pagar os servidores e fornecedores da Câmara de Vereadores. Ou seja, tal remanejamento objetivou, unicamente, evitar um mal maior, o que evidencia a probidade da conduta do recorrente”. [Relatora: Ministra Laurita Vaz, Dje: 10/9/15]

De igual forma, entendo que a execução orçamentária da Câmara Municipal de Uberaba relativa ao exercício de 2016 também restou extremamente comprometida, face aos recorrentes atrasos nos repasses dos duodécimos pelo Poder Executivo. A propósito, o defendente fez prova, fls. 325/339, quanto às providências diligenciadas perante o Chefe do Executivo, Sr. Paulo Piau, para a cobrança do saldo remanescente de R\$1.436.001,16 (um milhão quatrocentos e trinta e seis mil um real e dezesseis centavos), devidos ao orçamento do Parlamento, conforme os duodécimos a seguir discriminados, fl. 337: mês de janeiro – R\$146.015,92; mês de agosto – R\$339.851,24; mês de setembro: R\$389.756,00; e mês de outubro de R\$560.378,00. Portanto, excluo igualmente a responsabilização do Sr. Luiz Humberto Dutra no que diz respeito ao ressarcimento dos juros e multas moratórias adimplidas pela Câmara Municipal no ano de 2016.

Nesse sentido, esta Corte de Contas manifestou-se em mais de uma oportunidade, a exemplo das decisões proferidas no Processo Administrativo n.º 643.888, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, sessão da Primeira Câmara de 02/8/16, e no Julgamento da Legalidade das Despesas, n.º 447.139, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, sessão da Segunda Câmara de 17/9/15:

(...)

3. O pagamento de juros de mora constitui penalidade que pode ser acarretada pela ausência de controle do responsável sobre suas obrigações legais, porém, para caracterizar dano, deve-se demonstrar a responsabilidade do gestor na escassez de recursos disponíveis para o pagamento à época.

(...)

2. A jurisprudência do Tribunal é pacífica em considerar pagamentos de juros como decorrência de descontrole e de planejamento precário da Administração, sendo que tal prática, uma vez verificada, sem justificativa plausível, é de responsabilidade do gestor.

É de se destacar, por fim, que todos os valores dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo, durante o ano de 2016, foram pagos à Câmara Municipal, ainda que com atraso de alguns meses dentro do próprio exercício orçamentário, conforme se verifica na tabela confeccionada pelo Sr. José Elison Câmara, Diretor do Departamento de Pagamento e Finanças do órgão, à fl. 341.

Desse modo, a Câmara Municipal de Uberaba adentrou o exercício de 2017 sem que houvesse qualquer pendência nos repasses, pelo Poder Executivo, dos duodécimos relativos ao exercício anterior de 2016.

Inexiste nos autos, também, prova de eventuais atrasos dos repasses dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo durante o ano de 2017.

Não bastasse, consoante bem observado pelo órgão técnico no estudo conclusivo de fls. 380/380-verso, não se apurou, no decurso do exercício de 2017, qualquer repasse a menor de duodécimos, pela Prefeitura de Uberaba, ao Poder Legislativo Municipal.

Por isso - diferentemente do ocorrido nos exercícios de 2015 e de 2016 -, entendo que o pagamento de juros e de multa moratória, no exercício de 2017, no valor total de

R\$25.484,86, sobre as contribuições previdenciárias devidas ao INSS pela Câmara Municipal de Uberaba, caracterizaram dano ao erário. Não existiu, ao meu ver, razão de ordem financeira para legitimar o atraso no recolhimento da exação devida pelo órgão.

Deverá, assim, o responsável, ordenador de despesas à época, Sr. Luiz Humberto Dutra, restituir aos cofres municipais o montante histórico aludido de R\$25.484,86, sem prejuízo da aplicação da correção monetária e juros devidos na espécie.

7.2 – Contribuições Previdenciárias ao IPSEV;

Multas e juros moratórios não recolhidos, pela Câmara Municipal, ao IPSEV, após expirado o prazo de pagamento da exação;

Responsável: Luiz Humberto Dutra

O IPSEV foi criado, pelo Município de Uberaba, por intermédio da Lei Complementar Municipal nº 190, de 27/11/00 (arquivo/SGAP nº 1346147). Instituiu-se, mediante a publicação da Lei Complementar Municipal nº 412, de 5/10/09, o Plano de Custeio da autarquia municipal, em consonância às seguintes previsões:

“Art. 10. Constituem fontes de custeio do IPSEV as seguintes receitas:

I – Contribuição da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Uberaba;

II – Contribuição dos segurados ativos;

III – Contribuição dos segurados inativos e pensionistas;

Art. 11. As contribuições previdenciárias de que tratam os incisos I e II do art. 10 desta Lei serão de 11% (onze por cento), incidentes sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores efetivos/estáveis ativos.

Art. 12. A alíquota de contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas será de 11% (onze por cento) e incidirá sobre a parcela que supere o valor do teto do RGPS, observando-se as regras específicas para os pensionistas, na forma da Constituição Federal de 1988.

[...]

Art. 14. O recolhimento das contribuições dos segurados e patronais será até o décimo dia do mês subsequente ao mês de competência, exceto para a contribuição relativa ao abono anual, tudo acompanhado das correspondentes discriminações, permitindo ao IPSEV acesso a listagem nominal com o valor correspondente à contribuição de cada servidor e ao resumo da folha de pagamento com as remunerações que resultaram nas devidas contribuições.

§1º. O recolhimento das contribuições relativas ao abono anual será até o penúltimo dia útil do mês do efetivo pagamento.

§2º. O recolhimento dos aportes dos Poderes Executivo e Legislativo, suas Autarquias e Fundações para a manutenção do equilíbrio financeiro do Plano Financeiro, previstos no Inciso VI do Art. 5º desta Lei, será até o penúltimo dia útil da competência.

§3º. Cabe ao setor competente da Secretaria da Fazenda reter, das consignações em folhas de pagamento, do duodécimo ou outras transferências, os valores devidos ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Uberaba – IPSEV e não pagos nos prazos estabelecidos no caput e no §1º, pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Uberaba.

§4º. O não recolhimento das contribuições e aportes nas datas e condições apontadas no caput e §§1º e 2º implicará na responsabilização civil, administrativa e penal de quem lhe tenha dado causa.

§5º. Do não recolhimento das contribuições e aportes nas datas indicadas, incidirá correção monetária pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA e juros legais simples de 0,5% (meio por cento) ao mês, acumulados mensalmente, calculados sobre o montante do débito do período compreendido entre a data prevista e a do efetivo pagamento.” [destaquei]

A responsabilidade pela retenção e recolhimento das contribuições, consoante prelecionado no art. 8-A da Lei Nacional nº 10.887, de 18/6/04, “será do dirigente e do ordenador de despesa do órgão ou entidade que efetuar o pagamento da remuneração ou do benefício”.

Relatou-se, ainda, como paradigma às regras praticadas pelo INSS, referentes aos atrasos dos pagamentos das contribuições devidas à Seguridade Social, que a Autarquia Federal aplica o disposto no art. 35 da Lei Nacional nº 8.212/1991, com a redação conferida pela Lei Nacional nº 11.941/09, *in verbis*:

“Art. 35. Os débitos com a União decorrentes das contribuições sociais previstas nas alíneas *a*, *b* e *c* do parágrafo único do art. 11 desta Lei, das contribuições instituídas a título de substituição e das contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, não pagos nos prazos previstos em legislação, **serão acrescidos de multa de mora e juros de mora, nos termos do art. 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.**” [destaquei]

Assim, após examinar as guias de contribuições previdenciárias (patronais e retenções) concernentes aos fatos geradores ocorridos entre janeiro de 2015 a junho de 2017, discriminadas nas tabelas 14 a 25, fls. 90/95-verso (arquivo/SGAP nº 1346271), a equipe de inspeção constatou o atraso nos recolhimentos do tributo, informando, outrossim, que o Presidente da Câmara Municipal à época, Sr. Luiz Humberto Dutra, não determinou que fossem inseridos os acréscimos legais devidos, conforme prescrito no §5º do art. 14 da Lei Complementar Municipal nº 412/09.

De acordo com a equipe inspetora, os valores que deixaram de ser recolhidos a título de contribuições previdenciárias, seriam os constantes da tabela abaixo:

Ano	Regime Previdenciário		Regime Financeiro				
	Patr/Serv	Cedidos	Patr/Serv	Cedidos	Total		
2015	27.280,60	6.044,83	6.759,07	2.924,57	43.009,07	Luiz Humberto Dutra	Tabelas 14 a 17
2016	85.854,20	14.895,33	20.353,11	7.875,18	128.977,82		Tabelas 18 a 21
2017 (até junho)	28.951,64	2.924,70	7.207,80	1.770,89	40.885,03		Tabelas 22 a 25
Total	142.086,44	23.864,86	34.319,98	12.570,64	212.841,92		

O defendente, a exemplo da tese discurrida no item 7.1, afirmou que os prejuízos financeiros vivenciados pela Câmara Municipal desde o início do ano de 2015 impactaram negativamente na execução financeira dos exercícios contábeis posteriores. Salientou que os recolhimentos das contribuições devidas ao IPSEV foram reprogramados dentro das possibilidades orçamentárias e financeiras do órgão, considerando as grandes dificuldades em se manter o fluxo de caixa necessário para o cumprimento das suas obrigações.

Desde o primeiro mês de sua gestão, durante o biênio 2015/2016, quando se viu obrigado a assumir quase R\$700.000,00 (setecentos mil reais), devidos pela gestão anterior ao INSS, assim como a redução orçamentário-financeira vivenciada, outra alternativa não lhe restou, a não ser liquidar o passivo, consoante permitiam os fluxos de caixa dos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Assim, conforme já explicitado no item 7.1, o atraso dos repasses dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, em 2015 e 2016, acarretou desequilíbrio no orçamento da Casa Legislativa, o que configura justificativa plausível para o pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias durante esse período. Dessa forma, afasto a responsabilidade do gestor quanto aos encargos decorrentes da mora, nos termos das supracitadas decisões desta Corte de Contas nos Processos de n.º 643.888 e n.º 447.139.

Entretanto, diferentemente do ocorrido nos exercícios de 2015 e 2016, não há prova de eventuais atrasos dos repasses dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo durante o ano de 2017, ou mesmo de repasses de valores a menor para a Câmara Municipal. Portanto, agiu com culpa o defendente, ao deixar de cumprir dever que lhe era imposto por lei, qual seja, repassar tempestivamente as contribuições previdenciárias patronais e as descontadas dos servidores do órgão ao IPSEV, no referido exercício.

O maior prejuízo, decorrente do não pagamento de multas e juros ao IPSEV, em razão da intempestividade dos recolhimentos das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e devidas pelo Município de Uberaba, na condição de agente empregador, consiste no possível desequilíbrio financeiro e atuarial causado ao regime próprio de previdência dos agentes públicos dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, cujo custeio é mantido também mediante os aportes de juros e multas de mora devidos sobre as parcelas em atraso, segundo dicção dos arts. 5º, V e 7º, V, da Lei Complementar Municipal nº 412/09, a saber:

“Art. 5º. O Plano Financeiro será custeado:

I – pelas contribuições mensais dos servidores ativos, inativos e pensionistas, pertencentes ao Plano Financeiro;

II – pela contribuição previdenciária patronal dos Poderes Executivo e Legislativo, suas Autarquias e Fundações incidentes sobre a folha de contribuição dos segurados pertencentes ao Plano Financeiro;

[...]

V – por juros, a atualização monetária e as multas por mora no pagamento de quantias devidas à previdência municipal, em relação aos beneficiários do Plano Financeiro;

[...]

Art. 7º. O Plano Previdenciário será custeado:

I – pelas contribuições mensais dos servidores ativos, inativos e pensionistas, pertencentes ao Plano Previdenciário;

II – pela contribuição previdenciária patronal dos Poderes Executivo e Legislativo, suas Autarquias e Fundações incidente sobre a folha de contribuição dos segurados pertencentes ao Plano Previdenciário;

[...]

V – por juros, a atualização monetária e as multas por mora no pagamento de quantias devidas à previdência municipal, em relação aos beneficiários do Plano Previdenciário.”
[destaquei]

Não bastasse, os servidores contribuintes da exação em tela, poderão ficar até mesmo impossibilitados de gozar dos benefícios a que fazem jus a título de contrapartida da obrigação tributária, face ao repasse, ao fundo previdenciário responsável, de aportes inferiores àqueles retidos em seus respectivos proventos e vencimentos.

A ausência de recolhimento das multas e dos juros moratórios devidos, pelo agente político e ordenador de despesas responsável, infringe os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, constitucionalmente consagrados no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

Este Tribunal de Contas, no julgamento da Auditoria n.º 898.614, em sessão da Primeira Câmara de 30/11/15, manifestou-se sobre a matéria:

“A obrigatoriedade da realização do recolhimento das contribuições previdenciárias decorre do próprio texto constitucional, no qual foi estabelecido um regime previdenciário contributivo e solidário, composto, necessariamente, da contribuição dos servidores e dos respectivos entes públicos, consoante se extrai do *caput* do art. 40 da Constituição da República. A omissão no recolhimento das contribuições devidas, mesmo que sanada por meio do pagamento extemporâneo, pode ocasionar prejuízos à municipalidade, uma vez que sobre os pagamentos realizados intempestivamente incidem multas e juros, o que contribui para o aumento do endividamento público, nos termos da Lei Municipal n. 754/07.

O descumprimento pelo Poder Executivo municipal dos ajustes celebrados com o IPREMA pode acarretar graves consequências à saúde financeira do RPPS. Isso porque, além de acarretar o desequilíbrio atuarial e financeiro do Instituto e a possível inviabilidade de honrar benefícios previdenciários legalmente previstos, o descumprimento dos acordos de parcelamento acarreta a maior incidência de juros e multas previstos na legislação de regência, contribuindo para o aumento da dívida municipal e tornando cada vez mais improvável a solução do problema.

[...]

A inconsistência dos registros contábeis, além de contrariar os princípios da Contabilidade Pública, representa às prescrições da Lei n. 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.**” [Relator: Conselheiro Cláudio Terrão] [destaquei]

Deverá, portanto, o senhor Luiz Henrique Dutra ressarcir aos cofres públicos a extensão exata do dano ao erário calculado pela equipe técnica, no montante de R\$40.855,03, referente à parcela das multas e juros moratórios não recolhidos ao IPSEV durante o exercício de 2017, fl. 107-verso dos autos.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesto-me pela inconformidade dos procedimentos analisados nos itens 6 e 7 da fundamentação, e determino, com amparo no disposto no inciso II do art. 85 da Lei Complementar n.º 102/08, a aplicação de multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao responsável, Presidente da Câmara Municipal de Uberaba nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, Sr. Luiz Humberto Dutra, em virtude da celebração de contrato de aquisição de combustíveis para a frota do parlamento, sem a observância da vigência do crédito orçamentário decorrente (2015).

Deverá ainda o responsável Luiz Humberto Dutra proceder ao ressarcimento, ao erário municipal, das quantias adiante indicadas:

- R\$25.484,86 (vinte e cinco mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e oitenta e seis centavos), face aos pagamentos de multas e juros moratórios incidentes sobre as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores do órgão, devidas ao INSS, relativas ao ano/competência de 2017;

- R\$40.855,03 (quarenta mil oitocentos e cinquenta e cinco reais e três centavos) referentes às parcelas de multas e juros moratórios não recolhidas ao IPSEV, em desconformidade com o enunciado no §5º do art. 14 da Lei Complementar Municipal nº 412/09, sobre as contribuições previdenciárias (parte patronal e descontos efetuados sobre os vencimentos dos servidores da Câmara Municipal) pagas em atraso referentes aos fatos geradores ocorridos em 2017.

Determino ao Sr. Elmar Humberto Goulart, Presidente da Câmara Municipal em 2014, que proceda à devolução, ao erário municipal, de R\$8.771,68 (oito mil setecentos e setenta e um reais e sessenta e oito centavos), a título de dano aos cofres públicos, monetariamente corrigidos, em virtude dos pagamentos de contribuições previdenciárias devidas ao INSS relativas às competências dos meses de maio, julho, agosto, outubro e novembro de 2014, posteriormente adimplidas pelo gestor sucessor, no exercício de 2015, com a incidência de multas e juros moratórios.

Expeçam-se as seguintes recomendações ao Presidente da Câmara Municipal de Uberaba:

- cumprir o enunciado no art. 26 da Lei nº 8.666/93 nas futuras contratações formalizadas pelo órgão (item 1);

- estabelecer expressamente, nos diversos instrumentos firmados pelo órgão, cláusula específica prevendo o preço total da contratação, em conformidade com o regramento do inciso III do art. 55 da Lei nº 8.666/93 (item 3);

- prever cláusula com a finalidade de dar cumprimento ao disposto no inciso V do art. 55 da Lei nº 8.666/93 (item 4); e

- cumprir o disposto no art. 62 da Lei de Licitações e Contratos, nas hipóteses de possíveis e eventuais prorrogações dos contratos celebrados por aquele órgão (item 5).

Intimem-se os responsáveis, inclusive por AR, e, transitado em julgado o *decisum* e ultimados os procedimentos pertinentes, arquivem-se os presentes autos, a teor do inciso I do art. 176, regimental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** julgar irregulares os procedimentos analisados nos itens 6 e 7 da fundamentação desta decisão; **II)** determinar a aplicação de multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao responsável, Presidente da Câmara Municipal de Uberaba nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, Sr. Luiz Humberto Dutra, em virtude da celebração de contrato de aquisição de combustíveis para a frota do parlamento, sem a observância da vigência do crédito orçamentário decorrente (2015), com amparo no disposto no inciso II do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08; **III)** determinar o ressarcimento ao erário municipal pelo responsável, Luiz Humberto Dutra, das quantias adiante indicadas: - R\$25.484,86 (vinte

e cinco mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e oitenta e seis centavos), face aos pagamentos de multas e juros moratórios incidentes sobre as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores do órgão, devidas ao INSS, relativas ao ano/competência de 2017; - R\$40.855,03 (quarenta mil oitocentos e cinquenta e cinco reais e três centavos) referentes às parcelas de multas e juros moratórios não recolhidas ao IPSEV, em desconformidade com o enunciado no §5º do art. 14 da Lei Complementar Municipal n. 412/09, sobre as contribuições previdenciárias (parte patronal e descontos efetuados sobre os vencimentos dos servidores da Câmara Municipal) pagas em atraso referentes aos fatos geradores ocorridos em 2017; **IV)** determinar ao Sr. Elmar Humberto Goulart, Presidente da Câmara Municipal em 2014, que proceda à devolução ao erário municipal de R\$8.771,68 (oito mil setecentos e setenta e um reais e sessenta e oito centavos), a título de dano aos cofres públicos, monetariamente corrigidos, em virtude dos pagamentos de contribuições previdenciárias devidas ao INSS relativas às competências dos meses de maio, julho, agosto, outubro e novembro de 2014, posteriormente adimplidas pelo gestor sucessor, no exercício de 2015, com a incidência de multas e juros moratórios; **V)** recomendar ao Presidente da Câmara Municipal de Uberaba que: **a)** cumpra o enunciado no art. 26 da Lei n. 8.666/93 nas futuras contratações formalizadas pelo órgão (item 1); **b)** estabeleça expressamente, nos diversos instrumentos firmados pelo órgão, cláusula específica prevendo o preço total da contratação, em conformidade com o regramento do inciso III do art. 55 da Lei n. 8.666/93 (item 3); **c)** preveja cláusula com a finalidade de dar cumprimento ao disposto no inciso V do art. 55 da Lei n. 8.666/93 (item 4); **d)** cumpra o disposto no art. 62 da Lei de Licitações e Contratos, nas hipóteses de possíveis e eventuais prorrogações dos contratos celebrados por aquele órgão (item 5); **VI)** determinar a intimação dos responsáveis, inclusive por AR; **VII)** determinar, transitada em julgado a decisão e ultimados os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos presentes autos, a teor do inciso I do art. 176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 02 de abril de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

jc/ms/rp

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**