ACÓRDÃO TC - 275 - SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO: TC – 000085/2017
ORIGEM: Prefeitura Municipal de Santana de São Francisco
ASSUNTO: 071 – Recurso de Reconsideração
INTERESSADO: Ricardo José Roriz Silva Cruz
UNIDADE DE AUDITORIA: 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR: Eduardo Santos Rolemberg Cortês - Parecer nº 457/2017
RELATORA: Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho

ACÓRDÃO TC - 275

EMENTA: Recurso de Reconsideração**.** Pelo **Provimento do Recurso** para julgar pela **Regularidade com Ressalvas o período inspecionado**, com aplicação de multa, excluindo-se a remessa ao Ministério Público Estadual diante da inexistência de má-fé e dano ao erário.

ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes Autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Carlos Pinna de Assis e Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, com a presença do Procurador Luís Alberto Meneses, em Sessão da Segunda Câmara, realizada no dia 16.05.2018, sob a Presidência da Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho, por unanimidade de votos, pelo **PROVIMENTO** do recurso para julgar pela **REGULARIDADE COM RESALVAS** o período inspecionado, com aplicação de multa no valor de R$

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

2.000,00 (dois mil reais), excluindo-se a remessa ao Ministério Público Estadual diante da inexistência de má-fé e dano ao erário, nos termos do voto da eminente Conselheira Relatora.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em **27 de junho de 2018.**

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira Presidente (Relatora)

Fui presente:

Procurador

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Ricardo José Roriz Silva Cruz, visando a reforma da Decisão TC 29.966/2016 – Segunda Câmara, prolatada nos autos do processo TC - 000266/2012, que, por unanimidade de votos, julgou pela irregularidade do período auditado, janeiro a dezembro de 2011, com imposição de multa pessoal no importe de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) e Representação ao Ministério Público Estadual e Procuradoria Geral do Estado.

Em suas razões recursais, o gestor refutou o desfecho do julgamento pugnando pela reforma da decisão pela regularidade com ressalvas, alegando, em linhas gerais, seu inconformismo quanto ao apontamento das irregularidades e da aplicação da multa administrativa, requerendo sua exclusão, ou, alternativamente, sua minoração para o patamar mínimo por não ter sido evidenciado, nos autos, dano ao erário. Rechaçou, também, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Especial e à Procuradoria Geral do Estado, depois de ter rechaçando uma a uma as impropriedades elencadas na decisão primeva, quais sejam:

● Ausência de controle de combustível e ausência de almoxarifado;
●Doação, em espécie, para tratamento médico, sem documentos comprobatórios, no valor de R$ 503,10 (quinhentos e três reais e dez centavos);
● Ausência de notas fiscais que comprovem o pagamento referente a peças (R$ 345,00) e serviços (R$ 630,00), totalizando R$ 975,00.
● Despesa sem licitação no valor de R$ 25.196,00 (vinte e cinco mil cento e noventa e seis reais), estando em desacordo com o art. 24, inciso I, da Lei 8.666/93;
● A Prefeitura não dispõe de Almoxarifado, estando em desacordo com a Resolução TC 160/92;

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

● Despesa com pessoal no percentual de 57,31%, estando em desacordo com os artigos 19 e 20, inciso III, alínea b, da Lei Complementar nº 101/2000;
● Irregularidades que comprometem o uso, pelos alunos, dos equipamentos nas Escolas Afonso de Oliveira e Agesislau Batista Martins: acesso aos banheiros sem cobertura; escovatório totalmente descoberto; mesmo com bebedouros elétricos, garrafões próprios para água mineral e fábrica de filtros instalada no município as crianças consomem água direto das torneiras.

A Coordenadoria Jurídica, através do Parecer nº 19/2017 (fls. 37/40), manifestou-se pela admissibilidade do presente recurso, sendo-o admitido pela Presidência desta Corte.

Encaminhados os autos à 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (6ª CCI), esta, através do Parecer Técnico nº 58/2017 (fls.45/54), registrou que o interessado não apresentou elementos suficientemente capazes de ilidir as irregularidades apontadas na decisão objurgada, motivo pelo qual opina pelo improvimento do recurso, mantendo-se a irregularidade do período auditado e a multa arbitrada.

Encaminhados ao Ministério Público Especial, através do Parecer nº 457/2017 (fls.52/55), o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes registrou que, diante da gravidade das imputações elencadas no Parecer Técnico da unidade oficiante, em descompasso com as premissas legais e constitucionais que zelam pela boa e regular administração dos recursos públicos, segue o posicionamento pela manutenção dos termos verberados na decisão combatida, opinando pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

VOTO DA RELATORA

Considerando a admissibilidade do presente recurso manifestada pela Coordenadoria Jurídica e admitido pela Presidência desta Corte de Contas por ser cabível e tempestivo, passo à análise do mérito.

Perlustrando os autos, percebo que o gestor fora indiligente quanto a boa e regular aplicação de recursos públicos, gerindo-os sem a devida comprovação da finalidade dos gastos, em total arrepio da lei.

Em detida análise, verifica-se que o gestor realizou pagamento para aquisição de combustíveis sem deflagração de procedimento licitatório, em afronta à Lei de Licitações, além de contrair despesas sem a devida comprovação, ocasionando, destarte, ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência da administração pública.

Vale registrar, ainda, que o município não obedeceu ao limite do gasto com pessoal, importando o percentual de 57,31%, contrariando a Lei Complementar nº 101/2000. Além disso, em exame do ano posterior, último ano do seu mandato, percebe-se um crescimento desse gasto, o qual registrou 59,71%.

No tocante ao valor da multa administrativa no importe de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), vale salientar que o arbitramento da penalidade perpassa pela apreciação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como pela discricionariedade do julgador, que deverá aplicar a multa com o desiderato de se evitar a repetição de práticas antieconômicas e ações danosas ao erário, sem dispersar do caráter educativo dessa medida.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

Neste espeque, verifico que a aplicação da multa atendeu ao escopo legal, devendo a mesma ser mantida.

Assim, acompanho os opinativos da Unidade Técnica oficiante e do Ministério Público Especial,

E, por tudo o que constam nos autos;

VOTO pelo conhecimento do presente Recurso por ser cabível e tempestivo, e, no mérito, pelo seu **IMPROVIMENTO**, mantendo-se incólume os termos da Decisão TC 29.966/2016 – Segunda Câmara, prolatada nos autos do processo TC - 000266/2012.

Levados os autos a julgamento, o Conselheiro Carlos Pinna de Assis pediu e obteve vistas dos autos.

Em 16 de maio de 2018, na 14ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, o preclaro Conselheiro emitiu seu **VOTO VISTA,** nos seguintes termos:

VOTO – VISTA

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Ricardo José Roriz Silva Cruz, visando à reforma da Decisão TC - 29.966/2016 - Segunda Câmara, prolatada nos autos do processo TC - 000266/2012, que, por unanimidade de votos, julgou pela irregularidade do período auditado, janeiro a dezembro de 2011, com imposição de multa pessoal no importe de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) e Representação ao Ministério Público Estadual e Procuradoria Geral do Estado.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

O recorrente pugna pela reforma da decisão no sentido da regularidade com ressalvas, elencando que todas as irregularidades apontadas são de natureza formal e foram devidamente corrigidas, são elas:

a) Ausência de controle de combustível e ausência de almoxarifado;

b) Doação, em espécie, para tratamento médico, sem documentos comprobatórios, no valor de R$ 503,10 (quinhentos e três reais e dez centavos);

c) Ausência de notas fiscais que comprovem o pagamento referente a peças (R$ 345,00) e serviços (R$ 630,00), totalizando R$ 975,00;

d) Irregularidades por falta de bebedouros e banheiros descobertos, em 02 escolas;

e) A Prefeitura não dispõe de Almoxarifado, estando em desacordo com a Resolução TC 160/92;

f) Despesa com pessoal no percentual de 57,31%, estando em desacordo com os artigos 19 e 20, inciso III, alínea b, da Lei Complementar nº 101/2000;

g) Despesa sem licitação no valor de R$ 25.196,00 (vinte e cinco mil cento e noventa e seis reais), estando em desacordo com o art. 24, inciso I, da Lei 8.666/93;

A 5ª CCI, emitiu Relatório a fls. 09/14 e Informação a fls. 220/225.

O recorrente apresentou defesa a fls. 352/363.

A 6ª CCI, proferiu Parecer Técnico de fls. 391/400.

O Ministério Público de Contas ofertou parecer a fl. 457, pelo conhecimento e desprovimento do Recurso.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise detida dos autos e em cotejo do Relatório e Informação da 5ª CCI, fls. 09/14 e 220/225, bem como Parecer Técnico da 6ª CCI, fls. 391/363, verifiquei que as razões do recorrente se coadunam, em parte, com as análises técnicas multimencionadas.

Inicialmente, aplico ao caso, subsidiariamente, o artigo 371 do Código de Processo Civil, *in verbis*: **"O juiz apreciará a prova constante dos autos independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento".**

1. Quanto a **Ausência de Controle de Combustíveis**, o recorrente se desincumbiu informando que, apesar de não existir o controle de combustíveis nos moldes especificados pelo Tribunal de Contas Estadual, existia controle de combustíveis, porém por conta do grande período de tempo na instrução processual, não conseguiu junto aos novos gestores tais documentos, o que impediu a sua ampla defesa e contraditório.

Ora, fiquei convencido de que, apesar da afirmação da inexistência de controle de combustíveis, a **5ª CCI**, a fl. 09, **elucidou a inexistência da irregularidade ao assim se pronunciar**: **"(...) O consumo médio de combustível ficou dentro dos parâmetros normais (...)",** ou seja, é de se concluir que existia, à época, controle de combustíveis, na medida em que a própria Coordenadoria de Controle e Inspeção afirma que o consumo ficou dentro dos parâmetros normais.

Por outro lado, esse Tribunal de Contas firmou entendimento que se trata de irregularidade meramente formal, **Decisões 17.448 – Processo nº.**

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

1007/2009 e 16965 - Processo nº. 1317/2004. Assim, nesse ponto, assiste razão o recorrente.

1. Com relação à **doação, em espécie, para tratamento médico,** o recorrente também se desincumbiu em comprovar a regularidade, anexando aos autos o empenho, cópia de cheque, termo de doação, inclusive apresentando relatório da Assistente Social, receituário e documentos pessoais do donatário, atestando dessa forma legalidade da despesa, fls. 142/151.

2. Quanto à **ausência de notas fiscais que comprovam o pagamento referente a peças e serviços**, essas também foram anexadas as fls. 164/165, confirmando a regularidade da despesa.

3. No que tange **à inexistência de bebedouros,** o recorrente **apresentou as fls. 153/154 nota fiscal de aquisição dos referidos equipamentos**, bem como a devida transferência de valores para o seu pagamento, **provando que regularizou a situação outrora existente.**

4. Com relação à inexistência de Almoxarifado, este Tribunal de Contas também já pacificou o entendimento que se trata de irregularidade meramente formal, que não atinge o período inspecionado, **Decisão Nº 16965**.

5. Já quanto à despesa com pessoal, o **Parecer Técnico n. 58/2017, fls. 396, da 6ª CCI**, assegura que **tal ponto já foi objeto de apreciação deste Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, não sendo consideradas irregulares por força do julgamento do período auditado contido na Decisão TC nº. 29966**, consubstanciado na Informação Complementar 37/2016, seguindo também o posicionamento do Ministério Público Especial em seu Parecer, fls. 641/644, do processo TC n°. 266/2012, tendo em vista que houve comprovação de um

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

equívoco nos cálculos da despesa com pessoal, onde antes não tinha havido a exclusão do valor de Imposto de Renda retido na fonte, bem como do percentual de gastos do Poder Legislativo, e, quando feito, a Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco, no período de janeiro a dezembro de 2010, atingiu o percentual de gastos com pessoal dentro dos parâmetros e limites legais.

6. É visível que as irregularidades sanadas anteriormente são de natureza formal. Assim, a questão dos autos, ao final, **resume-se ao possível fracionamento do procedimento licitatório e sua dispensa.**

Em análise atenta aos autos, verifiquei que a Lei de Licitações não fixou um lapso temporal para utilização dos limites existentes nos incisos I e II do art. 24. **O sentido da Lei** é que o parcelamento não pode ser utilizado com o fim de burlar o procedimento licitatório.

Esclareço:

Os §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei de Licitações e Contatos prevê que as obras, os serviços e as compras efetuadas pela administração **serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, correspondendo uma licitação distinta para cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra.**

Esse é o entendimento desta Corte de Contas, **Decisão Nº19644 – Plenário**.

Entendo que uma dispensa de licitação em pequenos intervalos de tempo e para os mesmos fins é indício de fracionamento, cabendo ao Tribunal de Contas, no uso de suas prerrogativas legais, decidir a respeito **na apreciação**

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

do caso concreto. Ou seja, caso a caso, verificando se o objetivo foi alcançado, se houve má-fé e dano ao erário. A meu ver, inexistente no caso concreto.

Fiquei convencido que não existe vedação na Lei n. 8.666/93 para a aplicação do limite de dispensa em objeto similar, por vezes, sucessivas no mesmo exercício financeiro, **e o que não é vedado é permitido,** desde que não tenha objetivo de burlar o procedimento licitatório, e isso não ficou, a me ver, comprovado nos autos. Pelo contrário, não existe qualquer informação da existência de dano ao erário. Além disso, os serviços foram devidamente realizados, o que exclui a tarja de má-fé por parte do recorrente.

Ensina Ivan Barbosa Rigolin, Marco Tullio Bottino que:

> "Se a Lei quis que oito mil ou quinze mil reais fossem o limite da licitação **dispensada sem maiores exigências ou condicionamentos, então pode ser adquirido o bem, ou contratado o serviço de valor que dispense licitação quantas vezes forem necessárias, sempre que preciso, em um século, um ano, uma semana, um lustro ou um mês lunar dos fenícios.**
> Basta que a Administração proceda naturalmente, sem forçar necessidades em verdade inexistentes, sem "picar" ou fragmentar, artificial ou artificiosamente, suas necessidades efetivas, apenas para, maliciosamente, burlar a regra geral da licitabilidade necessária, e seu procedimento **será rigorosamente legítimo, se utilizar o inc. I ou o inc. II, do art. 24, da Lei de Licitações, repetidamente, em dado espaço de tempo". Manual prático das licitações**: (lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993) / Ivan Barbosa Rigolin, Marco Tullio Bottino : São Paulo, Saraiva, 2009. (GRIFEI).

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

Diante do exposto **e do cotejo de todas as peças constantes nos autos,** abro divergência no sentido de julgar **REGULAR COM RESALVAS** o período inspecionado, com aplicação de multa no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), sem remessa ao Ministério Público Estadual diante da inexistência de má-fé e dano ao erário.

É como voto.

Conselheiro Carlos Pinna de Assis

Esta Relatora **acompanhou o VOTO VISTA** do Conselheiro Carlos Pinna de Assis.

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nela estivesse transcrita, votaram os Senhores Conselheiros pelo **PROVIMENTO DO RECUSO** para julgar pela **Regularidade** com **Ressalvas** o período inspecionado, com aplicação de multa no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), excluindo-se a remessa ao Ministério Público Estadual diante da inexistência de má-fé e dano ao erário.

Fica ressalvado o direito deste Tribunal de fiscalizar quaisquer atos de gestão do administrador acima identificado que vierem a ser apurados posteriormente em virtude de processos relativos a fatos ou atos administrativos ainda não conhecidos pelo Tribunal quando do julgamento das contas do exercício, de outros processos eventualmente em tramitação cuja instrução

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48

ainda não tenha sido concluída, conforme previsão da Lei Orgânica desta Corte, art. 43, § 2º, I e II.

É como voto.

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO

Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/06/2018 10:58:28
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 27/06/2018 08:35:48