DELIBERAÇÃO AC00 - 93/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/10155/2013
PROTOCOLO	**:** 1426538
TIPO DE PROCESSO	**:** RELATÓRIO DE INSPEÇÃO N° 26/2013 - EXERCÍCIO 2012
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS DO BURITI
JURISDICIONADO	**:** CARLOS ALBERTO SERAFIM DOS SANTOS
CARGO	**:** PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES
RELATOR	**:** CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RELATÓRIO DE INSPEÇÃO – CÂMARA MUNICIPAL – IRREGULARIDADES – I- ISS – RETENÇÃO DE VALORES - NÃO REALIZADA – II- CONTRATOS - FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO – NÃO REALIZADA – III- SERVIDORES - RECURSOS HUMANOS - DECLARAÇÃO DE BENS - NÃO EXIGIDA – IV- SERVIDORES - CRIAÇÃO DE CARGOS/SALÁRIOS - ALTERAÇÃO DE VAGAS EM COMISSÃO – USO DE RESOLUÇÃO – V- SERVIDORES – GASTOS COM PESSOAL – ESTUDO DE IMPACTO - NÃO REALIZADO – V- COMBUSTÍVEL – AUSÊNCIA DE CONTROLE – VI- CONTROLE INTERNO – NÃO IMPLANTADO – VII- BENS MÓVEIS E IMÓVEIS - INVENTÁRIO E ECRITURA DO PRÉDIO DA CÂMARA – NÃO APRESENTADOS - VIII- COMISSÃO DO LEGISLATIVO – ATAS DE AUDIÊNCIA PÚBLICA – NÃO APRESENTADAS – APLICAÇÃO DE MULTA E RECOMENDAÇÃO.

A inobservância das disposições legais e regulamentares caracteriza infração punível com penalidade de multa a ser aplicada ao responsável no período examinado, como também enseja a recomendação ao atual gestor para que adote medidas para a correção das impropriedades verificadas e para prevenir a ocorrência futura de impropriedades assemelhadas.

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 1ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 24 e fevereiro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, pela aplicação de multa no valor correspondente a 200 (duzentos) UFERMS ao Sr. Carlos Alberto Serafim dos Santos em razão das irregularidades dos itens 5.3, 8.3, 9, 12, 13, 14, 15.1, do Relatório de Inspeção, a serem recolhidas em 60 (sessenta) dias ao FUNTC, além de recomendação ao atual Presidente da Câmara dos Vereadores para que observe os ditames legais aplicáveis, nos termos do voto do relator.

Campo Grande, 24 de fevereiro de 2016.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Em exame o Relatório nº 26/2013 referente à inspeção[1] realizada pela equipe da 5ª Inspetoria de Controle Externo, na Câmara Municipal de Dois Irmãos do Buriti/MS, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2012, sob a responsabilidade de Carlos Alberto Serafim dos Santos.

O exame realizado na Câmara, materializado no Relatório em epígrafe, constatou as seguintes irregularidades:

> Item 5.1 - Despesas com publicidade sem comprovação do serviço prestado;
> Item 5.2 - Atesto de recebimento assinado somente por um servidor;
> Item 5.3 - Ausência de retenção do ISS;
> Item 6.1 - Subsídio dos vereados fixados por meio de Resolução;
> Item 8.3 - Não há funcionário designado para acompanhamento da execução de contratos celebrados pela Câmara;
> Item 9 - Não está sendo cobrada a declaração de bens; Criação de cargos em comissão por meio de Resolução;
> Item 12 - Ausência de controle dos gastos com combustíveis;
> Item 13 - A Câmara não implementou o controle interno;
> Item 14 - Ausência de inventário de bens móveis; Não foi apresentada a escritura do prédio da Câmara;
> Item 15.1 - Não comprovação da realização de audiência pública da comissão do Poder Legislativo.

Intimado, por meio do ofício nº 2859/2013, para esclarecer as impropriedades constatadas, o Ordenador de Despesas apresentou os documentos juntados às folhas 109/235, sanando parcialmente as inconsistências acima descritas.

O i. Representante do Ministério Público de Contas emitiu parecer opinando pela irregularidade dos atos de gestão apontados nos itens 5.3, 8.3, IX, *a* e *b*, XII, XIII, *a* e *b*, e 15.1, do Relatório nº 26/2013; pela aplicação de multa ao Responsável, por grave infração a norma legal; pela determinação ao Responsável que passe a: a) efetuar as retenções do ISS e recolhimentos pela Câmara; b) designar funcionário para o acompanhamento da execução dos contratos; c) exigir a entregada da declaração anual de bens; d) apresentar o relatório das atividades parlamentares desenvolvidas para justificar os gastos; e) instituir o controle interno; f) efetivar a comissão de inventário de bens móveis e imóveis; g) solicitar a Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da Comissão Mista de Planos de

[1] Inspeção realizada nos moldes do art. 132 do Regimento Interno vigente à época.

Orçamentos e Fiscalização CMO (Parecer nº 16410/2015).

É o que cabe relatar.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Procedo à análise dos documentos que compõem os autos, com foco nas informações levantadas e expostas no Relatório nº 26/2013, e verifico que alguns dos fatos apurados, relativos ao período compreendido entre janeiro a dezembro de 2012, não guardam conformidade com a legislação vigente aplicável à matéria, pelos motivos explicitados a seguir. Friso que no citado período a Câmara Municipal de Dois Irmãos do Buriti/MS esteve sob a responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde, Carlos Alberto Serafim dos Santos.

Consoante relatório exposto acima, o Jurisdicionado foi intimado, e apresentou os documentos colacionados às folhas 109/235, sanando as irregularidades apontadas nos itens 5.1, 5.2, 6.1 do Relatório em epígrafe. Quanto aos itens, elencados abaixo, permaneceram as irregulares:

1 - Irregularidade apontada no item 5.3:

A equipe inspecionante constatou que Câmara não realiza a retenção do ISS, que deverá ser realizada nos serviços prestados em que o imposto seja devido no local de prestação do serviço, nos casos em que os serviços são prestados em local diferente (outro município) do estabelecimento prestador (sede, filial, escritório). Esta retenção está prevista na Lei Complementar nº 116/2003.

O não recolhimento do ISS por parte da Câmara caracteriza renuncia de receita, e sua concessão deve se dar somente por meio de lei municipal, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, titular e responsável pela representação da entidade pública concedente do benefício, acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro que a aplicação da lei vai causar no ente público naquele exercício e também nos dois exercícios seguintes, não é o que ocorre no presente caso.

A equipe inspecionante verificou que nos Serviços de Terceiros Pessoa Física - Elemento Despesa 33.90.36, conforme Relação de Empenhos por Tipo de Despesa no exercício de 2012, totalizando R$ 44.686,00; Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica - Elemento de Despesa 33.90.39, totalizando R$ 272.215,44, a Câmara não reteve o ISS devido.

Intimado para prestar esclarecimentos o Responsável aduziu que a Prefeitura do Município, emitente da nota fiscal, adota o procedimento de retenção ou cobrança antes mesmo da sua emissão.

Não acato a justificativa apresenta, pois entendo que o legislativo municipal tem a responsabilidade de reter os tributos municipais advindos da prestação de serviços àquela Casa.

2 - Irregularidade apontada no item 8.3:

A Administração tem o poder-dever de fiscalizar o contrato. Deve ser nomeado formalmente um fiscal para verificar a sua correta execução. É o que determina o art. 67 da Lei 8.666/1993 dispõe que "*a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo de informações pertinentes a essa atribuição*".

Por outro lado, a contratada deve nomear um preposto, que nada mais é que um representante, devendo ser formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração. A sua indicação é um dever da contratada, nos termos do art. 68, da Lei 8.666/1993: "o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução contrato."

No presente caso, a Câmara não cumpriu a prescrição do art. 67, do Estatuto de Licitações e Contratações Públicas, questionado, informou que foi nomeado um servidor para acompanhamento da execução contratual, no entanto, no que se refere ao período inspecionado não houve nomeação, em razão da exígua quantidade de servidores.

Entendo que a irregularidade permanece, haja vista que no período tratado nos autos não havia servidor designado.

3 - Irregularidade apontada no item 9:

A equipe técnica apurou que o Setor de Recursos Humanos não esta exigindo a declaração de bens.

Insta de início destacar que a apresentação da declaração de bens traduz-se em nosso sistema jurídico administrativo como condição *sine qua nom* de validade da posse e exercício de qualquer cargo, emprego ou função pública, consoante podemos verificar após a leitura do art. 1º caput e inciso VII da Lei 8.730/93 e art. 13 da Lei 8.429/92. Nesse sentido, transcrevo a disposição legal atinente ao caso:

> Lei 8.730/93: Art. 1º É obrigatória à apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de

> exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados:
>
> [...]
>
> VII - todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União .
>
> Lei 8.429/92: Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.
>
> § 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.
>
> § 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.
>
> § 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.
>
> § 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo.

É de conhecimento notório que o fim administrativo da obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens (e sua atualização) anual é assegurar em sua plenitude o princípio da transparência na Administração Pública, enquanto mera consequência da democracia.

Questionado acerca da omissão, a Câmara informou que não tinha conhecimento desta obrigatoriedade.

Outra irregularidade diz respeito à criação de cargos/salários em comissão através de Resolução, pois a Resolução nº 2/2012 concedeu aumento salarial dos servidores que compõem o quadro efetivo, e alterou vagas em provimento em comissão. Todavia não foi realizado estudo sobre o impacto nos gastos com pessoal, envolvendo os Poderes Executivos e Legislativos, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

A Câmara informou que sempre tratou de assuntos internos através de Resolução. Dessa forma, permanece a irregularidade.

4 - Irregularidade apontada no item 12:

A equipe técnica que realizou a inspeção constatou que não há controle da frota de veículos. Os veículos não possuem fichas de manutenção individual,

registros de quilometragem, consumo de combustível, lubrificação e reparo. Não há controle com o gasto de combustível.

Em resposta, a Câmara informou que nunca houve responsável pelo controle de consumo de combustível; que o consumo de combustível se refere à necessidade de os Vereadores prestarem um bom serviço à comunidade local; que no Município consta 7 (sete) aldeias indígenas, a 35km da sede; 4 (quatro) assentamentos, a 40km da sede; 1 (um) distrito, a 38km sede do Município, além de inúmeros deslocamentos para os diversos Municípios do Estado e fora do Estado.

A falta de controle com o gasto público viola flagrantemente os mandamentos constitucionais insculpidos nos arts. 31 e 74.

5 - Irregularidade apontada no item 13:

A Câmara não o instituiu um sistema de controle interno como determina o art. 74 da Constituição Federal, *in verbis*:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle interno consiste num conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa. O gestor público, assim como nas demais esferas, deverá promover à adoção de procedimentos administrativos que garantam o bom uso do patrimônio público e embora sua atuação esteja estritamente liga ao princípio da legalidade - pois a eficácia de toda a atividade administrativa esta condicionada ao atendimento da lei.

O caráter funcional do controle tem por finalidade o cumprimento do princípio da eficiência, ou seja, garantir que os servidores cumpram suas obrigações satisfatoriamente, sem burocracia e de maneira a atender aos anseios da sociedade

com presteza e eficácia. O papel do controle interno é detectar as falhas das rotinas de trabalho e evitar os gargalos, fazendo com que haja uma economia de tempo e de dinheiro na execução dos processos administrativos.

Como se pode verificar, o controle interno não é um meio de fiscalização da administração e do governante e, sim, instrumento utilizado por eles para a obtenção dos melhores resultados em benefício da sociedade. A implantação responsável e, sobretudo, eficiente do controle interno propicia para a Administração o fiel cumprimento das ações governamentais propostas pela legislação vigente, ou seja, o planejamento responsável, dentro das possibilidades do ente; a alocação adequada dos recursos públicos, de modo a atender as necessidades da comunidade e ao mesmo tempo respeitar a capacidade de arrecadação da administração e, finalmente, a satisfação das necessidades sociais, que é o fim maior do Estado.

Portanto, não resta dúvida quanto a obrigatoriedade da implementação do sistema de controle interno, e a simples alegação de que não tinha conhecimento da necessidade legal acerca da matéria não isenta o Jurisdicionado da responsabilidade de fazê-lo.

6 - Irregularidade apontada no item 14:

Conforme constatação da equipe da 5ª ICE não consta o inventário dos bens móveis, conforme determina o art. 94 da Lei 4.320/64:

> Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

O registro a que se refere o artigo trata-se de um controle à parte, normalmente efetuado pelo órgão responsável pelo patrimônio. A contabilidade registra o valor de cada grande grupo em que esses bens formam, e o setor responsável pelo patrimônio encarrega-se de controlar os demais itens que o dispositivo exige, especialmente, encarregando-se de manter arquivado o termo de responsabilidade assinado pelo responsável, para fins de inventários periódicos.

A exigência do artigo vem estabelecer a forma como esses bens devem ser controlados, pois ao final de todo o exercício financeiro, é feito o inventário, cujos valores desse documento devem representar, em seu total, a importância escriturada na contabilidade, e qualquer diferença que porventura surja entre o valor contábil e o inventário é levada ao conhecimento do agente responsável, para que tome as providências no sentido de recompor o erário, no caso de diferença para menos, caso não o faça, é motivo suficiente para a abertura de uma tomada de contas especial, a qual deverá apurar o nome do agente responsável e o montante da dívida.

A equipe também constatou que não foi realizado inventário dos bens móveis,

e quanto aos bens imóveis, não foi apresentada a escritura do prédio onde está instalada a Câmara.

7 - Irregularidade apontada no item 15:

Deixa de apresentar também, conforme aponta a equipe técnica no item 15 do Relatório em análise, as atas da realização de audiência pública da Comissão do Poder Legislativo, conforme prevê o art. 9º, parágrafo 4º da Lei Complementar 101/00:

> Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
>
> [...]
>
> § 4º: Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1o do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Novamente o Responsável pela Casa de Leis de Dois Irmãos do Buriti/MS alegou desconhecimento da imposição legal acima.

Por todo exposto e considerando que a atuação do administrador esta estritamente ligada ao atendimento da Lei, concluo que a conduta omissa do Jurisdicionado fere os princípios insculpidos no art. 37, da CF/88.

Assim, considerando as irregularidades apontadas nos itens 5.3, 8.3, 9, 12, 13, 14, 15.1 do Relatório nº 26/2013, proponho a aplicação de multa no valor correspondente a 200 (duzentos) UFERMS, consoante previsão no art. 170, inciso I, do Regimento Interno do TCE/MS, aprovado pela Resolução Normativa TCE/MS nº 76/13, o que considero suficiente para dar o efetivo tratamento isonômico ao Gestor submetido à jurisdição desta Corte de Contas.

DISPOSITIVO

Mediante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e VOTO:

I - Pela APLICAÇÃO de MULTA ao Responsável, Carlos Alberto Serafim dos Santos, inscrito no CPF sob o nº 078.574.268-90, no valor correspondente a 200 (duzentos) UFERMS, nos termos do art. 170, inciso I, do Regimento Interno do TCE/MS, aprovado pela Resolução Normativa TCE/MS nº 76/13, pelas irregularidades apontadas nos itens 5.3, 8.3, 9, 12, 13, 14, 15.1 do Relatório nº 26/2013;

II - Pela CONCESSÃO DO PRAZO de 60 (sessenta) dias para comprovação do ressarcimento aos cofres do Município e do recolhimento da multa ao FUNTC, nos

termos do art. 83 da Lei Complementar 160/2012, comprovando o pagamento nos autos no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 77, parágrafo 4º da Constituição Estadual;

III - Pela RECOMENDAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Dois Irmãos do Buriti/MS que passe a: a) efetuar as retenções do ISS e recolhimentos pela Câmara; b) designar funcionário para o acompanhamento da execução dos contratos; c) exigir a entregada da declaração anual de bens; d) apresentar o relatório das atividades parlamentares desenvolvidas para justificar os gastos; e) instituir o controle interno; f) efetivar a comissão de inventário de bens móveis e imóveis; g) solicitar a Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da Comissão Mista de Planos de Orçamentos e Fiscalização CMO. É o voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro relator, pela aplicação de multa no valor correspondente a 200 (duzentos) UFERMS ao Sr. Carlos Alberto Serafim dos Santos, pelas irregularidades apontadas nos itens 5.3, 8.3, 9, 12, 13, 14, 15.1 do Relatório de Inspeção, a serem recolhidas em 60 (sessenta) dias ao FUNTC, além de recomendação ao atual Presidente da Câmara dos Vereadores para que observe os ditames legais aplicáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronimo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador-Geral de Contas.

Campo Grande - MS, 24 de fevereiro de 2016.

Conselheiro **RONALDO CHADID**
Relator