



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, DOUTOR DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR.**

**PROCESSO TC nº: 22100488-9**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

PRESTAÇÃO DE CONTAS – GESTÃO – EXERCÍCIO 2021

**CONSÓRCIO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DA MATA SUL**

**DAYSE JULIANA DOS SANTOS**, já devidamente qualificada nos autos do processo em epígrafe, por meio de seus advogados que subscrevem a presente peça, com instrumento procuratório nos autos e endereço profissional grafado no rodapé, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar

### **DEFESA PRÉVIA**

ao Processo de Prestação de Contas de Gestão instaurado em desfavor do **CONSÓRCIO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DA MATA SUL (COMSUL)**, referente ao exercício financeiro de 2021, com base no Princípio Constitucional da Ampla Defesa em sede Administrativa (art. 5º, LV da CF) e nas disposições da Lei Orgânica desta Egrégia Corte de Contas (Art. 49 e seguintes da Lei Estadual 12.600/2004) c/c art. 131 e 146, do Regimento Interno (Resolução TC nº15/2010), nos termos que seguem para, ao final, requerer o julgamento pela legalidade dos achados de Auditoria em tela.





## PRELIMINARMENTE

### 1. DA TEMPESTIVIDADE

Antes de se ingressar na análise dos fundamentos de fato e de direito envolvidos no presente feito, insta destacar a tempestividade da Defesa Prévia ora apresentada.

Conforme depreende-se do Ofício de Notificação Para Defesa Prévia, foi conferido à interessada o prazo de 30 (trinta) dias para o oferecimento de Defesa Prévia ao Processo de Prestação de Contas em epígrafe, de acordo com o que preceitua o art. 49 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, c/c o art. 131 do Regimento Interno (Resolução TC nº 15/2010).

Ocorre que houve o pedido de prorrogação de prazo por parte da interessada, sendo tal prorrogação de prazo deferida, conforme informações constantes no sistema de processos eletrônicos E- TCE, bem como Certidão de Publicação de Deliberação sobre Pedido de Prorrogação de Prazo de Defesa Prévia, em 27 de fevereiro de 2023 (Doc. nº 69 dos autos).

Desta feita, considerando-se a prorrogação do prazo para a apresentação de Defesa Prévia na forma acima mencionada, tem-se que o termo final para a apresentação de defesa administrativa dar-se-á em **15 de março de 2023**, quarta-feira.

Tempestiva, pois, a presente peça.

### 2. SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de processo na modalidade Análise de Prestação de Contas de Gestão, realizado no Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul (COMSUL), relativo ao exercício de 2021, cujo processo foi autuado sob o nº 22100488-9, tendo por objetivo:

“Proceder análise da prestação de contas de gestão, exercício de 2021, do COMSUL, com o intuito de verificar se as contratações e despesas foram realizadas em consonância com os disposto na Lei Nº 11.107/2005, Decreto Federal nº 6.017/2007 e Resolução TCE/PE nº 34/2016, que dispõem sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos; bem como se os atos administrativos obedeceram aos princípios da administração pública, insculpidos no art. 37, caput da CF/88.”

Contudo, restará comprovado ao final da presente Defesa, que não houve qualquer ilegalidade que enseje na rejeição das contas da então Presidente do COMSUL.





### 3. DOS ACHADOS DE AUDITORIA

Foram identificados os achados, detalhados nos itens descritos de acordo com o Relatório Preliminar:

2.1.1. Inconsistência de dados entre o processo de prestação de contas e as informações enviadas ao SAGRES-EOF.

2.1.2. Os contratos de rateios de despesas administrativas e de planejamento, firmados entre o COMSUL e os municípios consorciados, foram formalizados em desconformidade com os ditames da Lei Federal nº 11.107/2005, Decreto Federal nº 6.017/2007 e Lei 8666/93.

2.1.3. Realização de despesas sem a instauração de processos licitatórios.

2.1.4. Pagamento de despesas sem a regular liquidação.

2.1.5. Situação deficitária decorrente da inadimplência dos entes consorciados, em face de omissão de medidas de cobrança para evitar/reduzir inadimplência.

2.1.6. Os valores retidos a título de IRRF não estão sendo repassados aos municípios consorciados.

Contudo, ao final da competente defesa, não restarão dúvidas de que houve pontuais equívocos da ilustre Auditoria, a qual não observou que as supostas irregularidades presumidas estão devidamente de acordo com as previsões contratuais e com os ditames legais, e ainda, que não houve qualquer dano ao Erário, sobretudo, dolo ou má fé por parte da Defendente.

Tendo, pois, as condutas elencadas, sido praticadas com absoluta moralidade e legalidade, objetivando e alcançando a eficiência nos serviços públicos essenciais, bem como, a economicidade pelos valores praticados diante de toda demanda bem executada.

### 4. DO DIREITO

#### 2.1.1. INCONSISTÊNCIA DE DADOS ENTRE O PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E AS INFORMAÇÕES ENVIADAS AO SAGRES-EOF.

No Relatório de Auditoria foi apontado a existência de uma discrepância entre os dados constantes no SAGRES e no sistema “Tome Conta-Auditoria”, sendo afirmado





que os demonstrativos contábeis e financeiros da prestação de contas estavam divergentes, dificultando a análise dos auditores e devendo ensejar em uma penalização da Defendente.

Ocorre que, as informações inseridas no Tome Conta são feitas de forma eletrônica, sem nenhuma manipulação manual, e o mesmo procedimento ocorre para a transmissão do SAGRES. De modo que, por se tratar de informações contábeis, pela boa técnica, deveriam convergir identicamente em valores totais, tanto no sistema mantido pelo TCE/PE quanto na prestação de contas prestadas.

É certo que a diferença está posta no Relatório, contudo a falha ocorrida não se deu pela vontade do administrador, os dados inseridos no Tome Conta são feitos eletronicamente, de modo que é possível ter ocorrido erros no arquivo de importação. Porém, em todo caso, longe de desfigurar a informação contábil em si, o que reforça a hipótese de o imbróglio específico tratar-se de erro de sistema/importação, o que é digno de nota e registro, e deve ser objeto de acautelamento nas prestações de contas seguintes.

Ao arremate, foi feito a devida retificação no sistema SAGRES, conforme se atesta pelos comprovantes em anexo (Anexo 01), saneando a falha cometida. Salienta-se que a citada inconsistência não apresenta distorções merecedoras de penalização da então gestora, ensejando por via reflexa a aprovação das Contas da Defendente, com a competente aposição das ressalvas, consoante posicionamento exarado por esta Colenda Corte de Contas no julgamento de situações idênticas.

É essencial ressaltar que as informações constantes no sistema SAGRES possuem responsabilidade subsidiária como meio de informação, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas no próprio relatório de auditoria ora analisado. De maneira que, além de possuir uma característica secundária, a falha na prestação de informações neste não resulta em impossibilidade de consultar os valores gastos anualmente pelo ente, uma vez que no próprio relatório de auditoria foi reconhecido apenas como uma dificuldade, de modo que a equipe de auditoria teve que buscar as informações em outras fontes, o que efetivamente fizeram, e acharam todos os valores declarados corretamente, comprovando-se que a falha que existiu na prestação de contas pelo SAGRES não causou nenhum tipo de prejuízo, apenas foi um infortúnio naquele momento.

Ademais, é necessário observar que o COMSUL não praticou qualquer das ações descritas no art. 11 da Resolução TC nº 20/2016:





Art. 11. O envio de dados falsos, a omissão de informações, o descumprimento dos layouts estabelecidos ou o descumprimento dos prazos previstos para envio dos dados constituem hipóteses de aplicação de multas pelo TCE-PE, sem prejuízo da lavratura de auto de infração, nos termos, respectivamente, do art. 73 e do § 2º do art. 17, ambas da Lei Estadual nº 12.600/2004 e de ato normativo específico.

Não se encontrando a prática de qualquer dos verbos trazidos à baila pelo artigo acima, o COMSUL apenas foi vítima de uma falha técnica na atualização das informações, situação a que era passível de ocorrer a qualquer momento, haja vista o SAGRES ser vinculado totalmente ao meio eletrônico, de modo que o COMSUL, em momento algum, enviou dados falsos, omitiu informações, ou descumpriu os layouts estabelecidos, apenas recorreu em falha técnica na atualização dos dados no SAGRES.

Sendo imprescindível ressaltar que já houve a correção da falha técnica, já estando o SAGRES devidamente atualizado e com os valores corretos, correspondendo ao valor exato do Tome Contas, tendo sido essa irregularidade resolvida de maneira integral, não persistindo qualquer discrepância nos valores apresentados.

Assim, resta claro que o COMSUL não agiu com dolo ou má fé em momento algum, não tendo visado esconder ou manipular os valores, ou ainda, prejudicar a fiscalização da auditoria, o que ocorreu foi apenas uma falha técnica no envio dos valores para realização da prestação das contas. Tendo essa falha ocorrido de maneira totalmente independente a ação da administração, acontecendo apenas em razão da dependência virtual existente na atualidade, que estabelece a alimentação de dados no SAGRES e no Tome Contas de modo completamente virtual, estando o Consórcio, portanto, sujeito a falhas técnicas.

Por fim, compreende-se que a falha técnica aqui analisada não deve ensejar em uma punição para a então presidente, posto que restou claro que não houve a prática de qualquer crime ou irregularidade, mas apenas a ocasionalidade da vida e a falha da aplicabilidade do uso do mundo virtual na realidade.

Além de ser perceptível que tal falha foi imediatamente sanada, entrando em conformidade com os ditames legais e correspondendo ao valor existente do Tome Contas, não tendo, portanto, resultado em qualquer prejuízo para a administração





pública. Assim, tendo sido a falha rapidamente corrigida, resta superada essa questão, não merecendo prosperar qualquer tipo de julgamento em relação a esse fato.

**2.1.2. Os CONTRATOS DE RATEIOS DE DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DE PLANEJAMENTO, FIRMADOS ENTRE O COMSUL E OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS, FORAM FORMALIZADOS EM DESCONFORMIDADE COM OS DITAMES DA LEI FEDERAL Nº 11.107/2005, DECRETO FEDERAL Nº 6.017/2007 E LEI 8.666/93.**

Foi alegado pela auditoria que os contratos de rateio com os entes consorciados restaram ausentes no que diz respeito a previsão de algumas cláusulas contratuais, dentre elas, uma que dispusesse sobre as consequências da inadimplência das cotas de rateio. Razão pela qual a auditoria entendeu que os contratos firmados estariam em desacordo com os ditames legais.

Um dos pontos sobre o qual a auditoria alega que o COMSUL foi falho em seu contrato é na suposta ausência de detalhamento das despesas administrativas, ocorre que os contratos são descritivos com todas as despesas administrativas existentes, e a auditoria não especificou quais os detalhamentos que queriam que estivessem presentes nos referidos contratos.

Faz-se necessário ter em vista que por meio do estatuto social do COMSUL, bem como por meio das deliberações em Assembleia, todas as atribuições do COMSUL restaram amplamente descritas e detalhadas, sendo todas as contribuições dos municípios associados bem delimitadas e direcionadas, não havendo qualquer tipo de aplicação genérica das contribuições.

No que tange a forma de cálculo das cotas de rateio, este foi realizado por meio de acordo firmado com todos os municípios associados, tendo sido realizado de maneira proporcional ao uso do aterro de cada um dos consorciados.

Dessa forma, tem-se que o cálculo é de conhecimento amplo de todos os consorciados, além de ter sido discutido, analisado e estabelecido em diversas reuniões em Assembleia deliberativa, momento em que todas as dúvidas que pudessem pairar foram devidamente esclarecidas.

No que tange as penalidades, essas estão presentes no Estatuto Social do COMSUL, disponível para leitura de todos os consorciados, além de terem sido realizadas diversas cobranças aos municípios em atraso, diversas vezes. Ainda, é fulcral salientar que as penalidades decorrentes de atraso ou falta de pagamentos das cotas





foram amplamente discutidas em Assembleia com todos os consorciados, de maneira que não houve qualquer falha na descrição ou detalhamento das penalidades a que os municípios poderiam incorrer.

Vale frisar que nos contratos do NISB havia a descrição da prestação dos serviços, bem como nos contratos de iluminação pública e de rateio, com todas as informações essenciais para se constar nos contratos. Entretanto, é notório que não poderiam constar minuciosos detalhes de todos os serviços prestados nos respectivos contratos, posto que seria necessário informar muitos detalhes técnicos, que tornariam os contratos demasiadamente extensos.

Ademais, deve-se acentuar a existência de gastos emergenciais, decorrentes de ações urgentes que o COMSUL precisou tomar frente a alguma necessidade especial ou decorrente dos infortúnios do acaso, não tendo como ter esses gastos detalhados anteriormente.

Ainda assim, o COMSUL sempre realizou a devida prestação de contas de todos os gastos realizados para os municípios associados, não deixando nada obscuro ou de forma genérica, mas expondo todos os gastos e as realizações contratuais. Além de constar no portal da transparência, bem como nos sistemas SAGRES e Tome Conta, todos os contratos firmados com o COMSUL e demais gastos anuais, devidamente descritos e apresentados detalhadamente.

Assim, tem-se que os contratos de rateio foram firmados em conformidade com a lei, respeitando os ditames legais e estabelecendo todas as diretrizes necessárias para a associação, conforme alguns contratos em anexo demonstram (Anexo 02).

### **2.1.3. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM A INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS.**

Aponta a equipe de auditoria que foi autorizado a realização de despesas sem o devido processo licitatório, quando deveria ter observado o que disciplina a Lei nº 8.666/93.

Inicialmente, temos que a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.





Por força da determinação constitucional, a licitação é a regra para as contratações na Administração Pública. Todavia, a própria Constituição se encarregou de limitar esta regra, facultando a contratação direta nos casos previstos em lei.

As hipóteses de Dispensa e Inexigibilidade de licitação estão previstas nos artigos 24 e 25, da Lei de Licitações. A permissão de realizar contratações sem licitação pública restringe-se aos casos em que a realização da licitação acarretaria prejuízos ao interesse público ou este seria faticamente impossível. Em tais situações, encontramos as dispensas e as inexigibilidades de licitação.

Cumpramos observar ainda, por meio do disposto no parágrafo único do artigo 24 da lei n.º 8.666/93, que os Consórcios Públicos têm limites diferenciados para dispensa de licitação, vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

Parágrafo único. **Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos**, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Com relação à interpretação do **artigo 24, parágrafo único**, no site desta Corte de Contas é possível constatar que o valor para dispensa de licitação em razão do valor para contratação de obras e serviços de engenharia é de até R\$ 66.000,00, já para a contratação de outros serviços o valor vai até R\$ 35.200,00.

Logo, considerando o disposto no artigo 23, §8º c/c artigo 24, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, para os Consórcios Públicos formados por mais de 03 (três) entes da Federação, a licitação poderá ser dispensada para obras e serviços de engenharia com valor de até R\$ 198.000,00; já para outros serviços e compras o limite de dispensa é de até R\$ 105.600,00, uma vez que os valores limites para a modalidade Convite são, respectivamente, R\$ 990.000,00 e R\$ 528.000,00.





**TODAVIA, DESTACO A TABELA DE VALORES DE DISPENSA PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS CONSTANTE DO SITE DO TCE/PE<sup>1</sup> (ANEXO 03).**

Para melhor entendimento do tema abordado no presente Parecer, segue abaixo um quadro-resumo dos valores para licitação que devem ser seguidos pelo COMSUL:

<b>OBJETOS</b>	<b>CONVITE</b>	<b>TOMADA DE PREÇO</b>	<b>CONCORRÊNCIA</b>
<b>OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>	<b>Até R\$ 990.000,00.</b>	<b>Até R\$9.900.000,00.</b>	<b>Acima de R\$9.900.000,00.</b>
<b>COMPRAS E SERVIÇOS</b>	<b>Até R\$ 528.000,00.</b>	<b>Até R\$ 5.280.000,00.</b>	<b>Acima de R\$ 5.280.000,00.</b>

<b>OBJETO</b>	<b>DISPENSA (ART. 24, §1º c/c ART. 23, §8º DA LEI 8.666/93)</b>	<b>ARTIGO 25, da Lei n.º 8.666/93</b>
<b>OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>	<b>Até R\$ 990.000,00.</b>	<b>Formalizar o processo de inexigibilidade aos cuidados da CPL.</b>
<b>COMPRAS E SERVIÇOS</b>	<b>Até R\$ 528.000,00.</b>	<b>Inviabilidade de competição</b>

Tendo em vista o Decreto Federal nº 9.412/2018, atualizou os valores das modalidades de licitação, portanto, os valores para consórcio foram atualizados. Vejamos:

<sup>1</sup> <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/limites-para-licitacoes>





**ART. 1º OS VALORES ESTABELECIDOS NOS INCISOS I E II DO CAPUT DO ART. 23 DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, FICAM ATUALIZADOS NOS SEGUINTE TERMOS:**

**I - PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA:**

**A) NA MODALIDADE CONVITE - ATÉ R\$ 330.000,00 (TREZENTOS E TRINTA MIL REAIS);**

**B) NA MODALIDADE TOMADA DE PREÇOS - ATÉ R\$ 3.300.000,00 (TRÊS MILHÕES E TREZENTOS MIL REAIS); E**

**C) NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA - ACIMA DE R\$ 3.300.000,00 (TRÊS MILHÕES E TREZENTOS MIL REAIS); E**

**II - PARA COMPRAS E SERVIÇOS NÃO INCLUÍDOS NO INCISO I:**

**A) NA MODALIDADE CONVITE - ATÉ R\$ 176.000,00 (CENTO E SETENTA E SEIS MIL REAIS);**

**B) NA MODALIDADE TOMADA DE PREÇOS - ATÉ R\$ 1.430.000,00 (UM MILHÃO, QUATROCENTOS E TRINTA MIL REAIS); E**

**C) NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA - ACIMA DE R\$ 1.430.000,00 (UM MILHÃO, QUATROCENTOS E TRINTA MIL REAIS).**

Sendo assim, considerando que o COMSUL é formado por mais de 3 (três) entes da Federação, aplica-se o triplo do valor, conforme preceitua o art. 24, § 8º da Lei Federal nº 8.666/93. Senão Vejamos:

**Art. 24. (...)**

**§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005) (grifou-se)**

Douto Conselheiro, não podemos considerar que as contratações elencadas nas fls. 27 e 28 do relatório de auditoria deveriam ser realizadas com a instauração do respectivo processo licitatório, uma vez que os valores supracitados **PODEM** ser dispensados a instauração de procedimento licitatório.





Em tempo, vejamos o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acerca da matéria:

40a SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM  
22/11 /2022

**PROCESSO TCE-PE N° 22100448-8**

**RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas – Gestão

**EXERCÍCIO:** 2021

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Autarquia Educacional de Serra Talhada

**INTERESSADOS:** JOSE DAMIAO LIMA DE MEDEIROS

**ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

**ACÓRDÃO No 1854 / 2022**

PRINCÍPIO. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. LINDB.

1. A Prestação de Contas deve ser julgada Regular com Ressalvas quando, pelos princípios da

Razoabilidade e da Proporcionalidade, as falhas remanescentes, no contexto em que estão inseridas, não se revelarem graves a ponto de macular as contas, devendo ser sopesados os obstáculos enfrentados pelo gestor e as circunstâncias em que ocorreram, à luz do art. 22, caput e § 2º, da LINDB.

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE No 22100448-8, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

**Jose Damiao Lima de Medeiros:**





**CONSIDERANDO** que o gestor da AESET à época da presente prestação de contas, embora regularmente notificado acerca do teor do Relatório de Auditoria, deixou de apresentar defesa aos fatos que lhe foram imputados;

**CONSIDERANDO** A FALHA ATINENTE À INOBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES LEGAIS QUANDO DA REALIZAÇÃO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR, SOBRETUDO QUANTO À JUSTIFICATIVA DE PREÇO E À RAZÃO DA ESCOLHA DOS PRESTADORES DOS SERVIÇOS;

**CONSIDERANDO** a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas no exercício ao RPPS municipal, alcançando o montante de R\$ 324.934,22, dos quais R\$ 71.820,81, referentes à contribuição dos servidores, R\$ 150.873,52, referentes à contribuição patronal normal e R\$ 102.239,89, à contribuição patronal suplementar;

**CONSIDERANDO** que, a despeito das falhas supramencionadas, há que se levar em conta que o exercício em análise e o anterior foram marcados pela grave situação em saúde pública provocada pela pandemia de COVID - 19, cujos reflexos foram sentidos na arrecadação da AESET no exercício, registrando queda de 28,38%, em relação ao exercício de 2020, e de 43,17%, em relação ao exercício de 2019;

**CONSIDERANDO** que houve o parcelamento previdenciário de contribuições patronais não recolhidas no exercício;

**CONSIDERANDO** o teor da Súmula no 08 desta Corte, pela qual o parcelamento de débitos previdenciários não isenta o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se comprovada força maior ou grave queda da arrecadação, situação que foi verificada no caso em análise;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 22, *caput* e § 2o, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, devem ser sopesados quando na análise da conduta do gestor os obstáculos por ele enfrentados, bem como as circunstâncias atenuantes e agravantes;





**CONSIDERANDO** QUE CABE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR regulares com ressalvas** as contas do(a) Sr(a) Jose Damiao Lima de Medeiros, relativas ao exercício financeiro de 2021

[...]

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO, relator do processo,  
Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO: Acompanha  
CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL: Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO  
ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Desta forma, em homenagem ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, deve a presente defesa prévia ser julgado totalmente procedente, excluindo esta C. Corte de Contas qualquer tipo de responsabilização e eventual multa a Defendente, sendo passível de recomendações.

#### **2.1.4. PAGAMENTO DE DESPESAS SEM A REGULAR LIQUIDAÇÃO.**

Consta no relatório de auditoria que houve irregularidade na forma de autorização de pagamento de despesas provenientes do COMSUL, sendo alegado que não houve a devida liquidação do objeto, de modo que a auditoria defende a ideia de que isso poderia favorecer a ocorrência de possíveis prejuízos aos cofres do COMSUL.

Diante de todas as atribuições que o COMSUL possui e dos serviços que deve prestar, nota-se clara necessidade de realização de vários contratos, para garantir a devida prestação de serviços e o desempenho eficaz das atividades. E para isto, entende-se ser necessária a devida regulamentação e comprovação da realização dos serviços propostos.





Entretanto, salienta-se que o art. 63, §2º, incisos I a III da Lei 4.320/64, regulamenta os comprovantes da prestação efetiva de serviços prestados, vejamos:

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

§ 1º Omissis.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

De acordo com o artigo em análise, a liquidação das despesas pode ser realizada de três formas distintas, não sendo estritamente necessária a presença do que dispõe os três incisos concomitantemente para que seja comprovada a liquidação. De maneira que não é concebível o reconhecimento da liquidação como irregular ante a ausência de apenas um ponto, seja ele a ausência de atesto em algumas notas fiscais e notas de empenho de apenas 3 (três) empresas.

É trazido à baila no relatório de auditoria a essencialidade do cumprimento do artigo citado acima para ser comprovado o cumprimento das cláusulas contratuais existentes no acordo firmado entre o prestador de serviço e o contratante. Para que somente com a confirmação do serviço seja realizado o pagamento, haja vista que se considera a fase da liquidação como um momento para comprovar e verificar o cumprimento da obrigação por parte do contratado.

Assim, tem-se que a liquidação deve ser realizada apenas mediante comprovação da efetiva prestação do serviço, ao passo que o Relatório de Auditoria defende que esta comprovação restou insuficiente ante a falta de atesto nas notas fiscais e nas notas de empenho. Ocorre que o relatório de auditoria apresenta ainda esta falta como um descontrole do COMSUL, que resultaria em prejuízos para a administração por sinalizar a ausência de um controle de despesas e gastos.

No entanto, não se pode penalizar toda uma administração em virtude de uma falha meramente formal e pontual, seja ela a ausência de atesto em apenas 3 (três) dos vários contratos firmados entre o COMSUL e demais empresas, no exercício





do ano de 2021. O atesto compõe documentação formal de comprovação de gasto, mas ainda que exista o atesto nas notas fiscais e de empenho, sem a efetiva comprovação do exercício das cláusulas contratuais não será suficiente para restar liquidada a obrigação contratual com apenas o atesto, devendo ser obtida comprovação por meio de verificação no local.

Isso significa que embora o atesto seja um fator preponderante para a prestação de contas ele não é absoluto e infalível, pois em determinadas situações ele poderá ser insuficiente como meio de comprovação de realização contratual, podendo ser até mesmo “desprezado”.

Já ocorreu de a Corte de Contas Federal reconhecer que “a **ausência de atesto nos documentos fiscais** constantes da prestação de contas pode ser considerada **falha formal** se os elementos apresentados são aptos para comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados”.

De maneira que embora o atesto seja relevante na fase de liquidação, ele é apenas uma informação complementar, sendo necessário outros elementos para comprovar a despesa e a prestação dos serviços. Entendimento consolidado nas jurisprudências.

EMENTA - NOTA DE EMPENHO AQUISIÇÃO DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS E MÁSCARAS RESPIRATÓRIAS DESCARTÁVEIS EXECUÇÃO FINANCEIRA **AUSÊNCIA DE ATESTO NAS NOTAS FISCAIS NÃO ENVIO DO SUBANEXO I CORRETADEMONSTRAÇÃO DAS DESPESAS REGULARIDADE REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS MULTA. 1. É declarada a regularidade da execução financeira que desenvolvida em consonância com as disposições legais aplicáveis à matéria, estando devidamente comprovadas as despesas de acordo com as normas de finanças públicas, no entanto, pela falta de atesto nas notas fiscais e do não envio do subanexo I, torna necessário recomendar aos responsáveis maior atenção quanto ao envio de documentos a esta Corte de Contas. 2. A remessa intempestiva dos documentos a esta Corte de Contas impõe a aplicação de multa ao responsável, nos termos dos arts. 44, I e 46 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012.ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 28 a 31 de março de 2022, **ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela regularidade da****





**execução financeira e orçamentária do Empenho nº 2828/2020** que substituiu o Empenho nº 2557, emitido pela Prefeitura Municipal de Dourados, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde e a empresa J. B. Cardoso Serviços de Transporte Ltda., nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c. o art. 121, III do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TC/MS nº 098/2018; pela aplicação de multa equivalente a 30 (trinta) UFERMS a Sra. Berenice de Oliveira Machado Souza, responsável à época, nos termos dos arts. 44, I e 46 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, pela intempestividade na remessa de documentos a esta Corte de Contas e, pela concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, nos termos do art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012. Campo Grande, 31 de março de 2022. Conselheiro Jerson Domingos Relator

(TCE-MS - INEXIGIBILIDADE / DISPENSA E CONTRATO ADMINISTRATIVO: 67122020 MS 2042461, Relator: JERSON DOMINGOS, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE- MS n. 3134, de 19/05/2022)

Tratam os autos da Prestação de Contas do Convênio nº 20.550/2012 (peça digital 06) celebrado, em 20 de julho de 2012, entre a Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul, por meio do Fundo de Investimentos Esportivos FIE/MS, neste ato representado pelo Senhor Flávio da Costa Britto Neto, Diretor-Presidente da FUNDESPORTE à época, e de outro lado, doravante denominada conveniente, a Federação de Motociclismo de Mato Grosso do Sul, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 15.529.050/0001-38. Constitui o objeto do Convênio em comento o apoio financeiro para a execução das ações referentes ao Projeto: CROSS COUNTRY 2012, no valor de R\$ 49.960,00 (quarenta e nove mil novecentos e sessenta reais), com vigência de 20 de julho de 2012 até 30 de novembro de 2012. Após estudo dos documentos que compõem os autos, por meio da Análise nº 10051/2014 (peça digital 10), a equipe técnica da 3ª Inspeção de Controle Externo concluiu que: **Face ao exposto, entendemos que a prestação de contas do Convênio epigrafado, encontra-se revestida de regularidade, com ressalvas para a ausência de atestos nos documentos fiscais descritos no item anterior, bem como para a intempestividade da prestação de contas por parte do órgão conveniente, e, disponibilizamos o feito ao trâmite regimental**





pertinente. Ao depois, o Ministério Público de Contas solicitou a notificação do responsável a fim de que apresentasse justificativas pela ausência dos atestos nas notas fiscais nº 127, 128 e 129, referentes à comprovação da execução dos serviços e aquisição dos produtos especificados no objeto do Convênio em epígrafe. O Senhor Flávio da Costa Britto Neto foi devidamente intimado, por meio do Termo de Intimação nº 14573/2015 (peça digital 14) e compareceu nos autos, apresentando argumentos e documentos que entendeu necessários ao esclarecimento dos fatos (peça digital 20). Retornando os autos ao Ministério Público de Contas, este não acatou as justificativas do jurisdicionado e manifestou-se pela irregularidade da presente prestação de contas do Convênio nº 20.550/2012, por meio do Parecer PAR - MPC - GAB.5 DR.JOAOMJR - 4239/2016 (peça digital 24). É o relatório. Passo a decidir. Inicialmente, cumpre registrar que a publicação do extrato do Convênio nº 20.550/2012 e a remessa da documentação a este Tribunal foram realizadas dentro do prazo, nos termos do artigo 116, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores, e do disposto na Instrução Normativa TC/MS nº 35, de 14 de dezembro de 2011. A formalização do Convênio atendeu a todas as exigências legais aplicáveis à matéria, especialmente as prescritas no artigo 116, da Lei nº 8.666/93, estabelecendo com clareza as condições para sua execução, as responsabilidades das partes, não deixando dúvidas quanto à sua finalidade e o repasse dos recursos. Quanto à execução financeira do Convênio em tela, noto que a documentação referente à liquidação da despesa não se apresenta regularmente comprovada, pois o convenente não apresentou os atestos nas notas fiscais nº 127, 128 e 129, infringindo o que preceitua o artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964. Além disso, o convenente não apresentou a prestação de contas dentro do prazo estabelecido na Cláusula Terceira do instrumento de Convênio em apreço. **No tocante à ausência de atesto em algumas notas fiscais, o interessado justificou**, à peça digital 20, que: (...) tal fato se deu em razão do diretor financeiro (tesoureiro) estar fora do estado, em tratamento de saúde, passando assim despercebido pelo funcionário que ficou responsável pela representação da prestação de contas, a falta de atestos nas notas fiscais. **Diante disso, apresentou o presidente da referida entidade declarações de atestos, fls. 247, 248 e 249, firmadas por dois funcionários, onde atestam que os serviços foram devidamente prestados pelas empresas emissoras das notas fiscais em comento,**





**fazendo assim prova eficaz da prestação dos serviços.** O atesto nas notas fiscais não se trata de questão meramente formal e serve para saber se o material ou serviço contratado reproduzem fielmente a descrição dos produtos (serviços) adquiridos com seus respectivos preços, dentre outras exigências, capazes de afastar dúvidas quanto à regularidade da despesa. Contudo, **o material probatório anexado aos autos permite a conclusão de que o evento foi realizado, e que o repasse de recursos foi devidamente comprovado no valor de R\$ 49.600,00 (quarenta e nove mil e seiscentos reais).** Ademais, ressalto que as irregularidades foram verificadas na ocasião da homologação da prestação de contas pelo ordenador de despesas, e que, ainda que importe em vícios insanáveis, **a meu sentir não implica na irregularidade de toda prestação de contas, até porque o ordenador de despesas já adotou, in casu, as providências legais pertinentes,** a exemplo do lançamento do nome do conveniente no sistema SIAFEN, de forma a influenciar na possibilidade de eventuais futuras pactuações. Mediante o exposto, considerando a Análise elaborada pela Equipe Técnica da 3ª Inspeção de Controle Externo, DECIDO: 1. Pelo julgamento desta prestação de contas do Convênio nº 20.550/2012 celebrado entre a Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul, por meio do Fundo de Investimentos Esportivos FIE/MS, e a Federação de Motociclismo de Mato Grosso do Sul, como **CONTAS REGULARES COM RESSALVA, pela ausência de atestos em documentos fiscais,** bem como pela intempestividade na prestação de contas por parte do órgão conveniente, nos termos do artigo 59, inciso II e artigo 60, da Lei Complementar nº 160, de 02 de janeiro de 2012 c/c o artigo 171 e artigo 173, inciso IV, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76, de 11 de dezembro de 2013; 2. Dar quitação ao ordenador de despesas, Senhor Flávio da Costa Britto Neto, Diretor-Presidente da FUNDESPORTe à época, com fulcro no artigo 59, parágrafo 1º, inciso I e artigo 60, ambos da Lei Complementar nº 160/2012; 3. Recomendar ao atual gestor ou a quem vier a substituí-lo que não incorra em impropriedades semelhantes ou assemelhadas nas prestações de contas de futuros convênios, sob a pena de sanção, nos termos do artigo 59, parágrafo 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012; 4. Pela intimação dos interessados acerca deste julgamento, com base no artigo 50, da Lei Complementar nº 160/2012. É a decisão. Determino que se remetam os autos ao Cartório para providências regimentais. Campo





Grande/MS, 10 de maio de 2016. JERSON DOMINGOS CONSELHEIRO  
RELATOR

(TCE-MS - CONVÊNIO: 127022013 MS 1.422.445, Relator: WALDIR NEVES BARBOSA, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE- MS n. 1337, de 01/06/2016)

EMENTA - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PREGÃO PRESENCIAL SERVIÇOS DE ARBITRAGEM CONTRATO ADMINISTRATIVO FORMALIZAÇÃO PARECER JURÍDICO PROFORMA EXECUÇÃO FINANCEIRA DESIGNAÇÃO GENÉRICA DO FISCAL DO CONTRATO **AUSÊNCIA DE ATESTO DE NOTAS FISCAIS REGULARIDADE COM RESSALVA RECOMENDAÇÃO QUITAÇÃO ARQUIVAMENTO.** 1. A Lei n.º 8.666/93 dispõe que, ao procedimento licitatório, devem ser juntados os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos pela assessoria jurídica da Administração, acerca da licitação, dispensa ou inexigibilidade, mas não prevê as formalidades a serem adotadas quando da elaboração do documento. Todavia, compete à assessoria jurídica zelar pela lisura formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, não emitindo, apenas, um parecer jurídico proforma. 2. Não basta a designação informal de qualquer servidor do órgão para fiscal do contrato, é necessário o ato administrativo específico para esta designação, que, em regra, trata-se de Portaria, ou que haja a designação em cláusula do contrato. 3. A elaboração de parecer jurídico pro forma, **a previsão genérica do fiscal e o atesto em nota fiscal por servidor diverso do designado em ato normativo não são suficientes para macular o procedimento licitatório**, a formalização contratual e a execução financeira que preenchem todos os requisitos necessários à regularidade; mas, ensejam ressalva e recomendação ao gestor para que adote providências a fim de que a assessoria jurídica da Administração elabore pareceres jurídicos com maior rigor, enfrentando de forma minuciosa o conteúdo analisado; bem como designe um fiscal específico para cada contrato, por meio de um ato administrativo ou de cláusula contratual. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 22 a 25 de fevereiro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **declarar a regularidade com ressalva do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 024/2019 (1ª fase), da formalização**





**do Contrato nº 1.929/2019 (2ª fase) e da execução financeira (3ª fase)**, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Amambai e a Associação de Árbitros de Futebol de Amambai - AAFA, com recomendação ao atual responsável que tome as providências cabíveis junto à equipe designada para que o parecerista observe com maior rigor e busque descrever de forma minuciosa o integral conteúdo objeto de análise no respectivo parecer jurídico, e, ainda, quanto à designação de um fiscal específico para cada contrato por meio de um ato administrativo ou cláusula do contrato, dando quitação ao ordenador de despesas Sr. Edinaldo Luiz de Melo Bandeira, e determinando o arquivamento do processo, após trânsito em julgado. Campo Grande, 25 de fevereiro de 2021. Conselheiro Marcio Campos Monteiro Relator

(TCE-MS - LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO: 66102019 MS 1982659, Relator: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE- MS n. 2769, de 16/03/2021)

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS SEM PROCESSO SELETIVO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA CUJA CERTIDÃO DE REGULARIDADE JUNTO AO FGTS ESTAVA EXPIRADA. **AUSÊNCIA DE ATESTO DE NOTA FISCAL. REGULARIDADE COM RESSALVA. DETERMINAÇÕES Julgam-se regulares com ressalva as contas** dos responsáveis pela prática de atos de gestão ilegítimos que, pela **baixa relevância e pequena materialidade, não resultam em irregularidade suficiente para macular a integridade da gestão**

(TCU 01031120055, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 21/10/2008)

É preciso ter em vista ainda o contexto fático do momento, em que se compreende a falta de atesto nesses contratos, além de visualizar que esta falta já foi sanada, haja vista que já houve o devido atesto em cada uma das notas referentes a esses contratos, não existindo mais vício a ser sanado, e não caracterizando uma irregularidade que ainda perdure para servir como razão para penalizar a Defendente.

Ademais, observa-se que a falta de atesto nas notas fiscais em apenas 3 (três) contratos não resultaram em nenhum prejuízo financeiro, contábil ou organizacional para o COMSUL, uma vez que os objetos contratuais foram efetivamente cumpridos, não tendo as empresas faltado com nenhuma das cláusulas contratuais a que se propuseram prestar, mas ofereceram, de fato, um serviço excelente, tendo sido esse





serviço comprovado de diversas outras formas.

Como dito anteriormente, a falta de atesto foi mera falha formal, que já foi corrigida, estando todas as notas devidamente assinadas. Assim, não se vislumbra qualquer prejuízo a administração pública, ou algum tipo de descontrole do Ente Público com suas contratações e finanças, uma vez que a falta de atesto alegada ocorreu em apenas 3 (três) de todos os contratos celebrados no decorrer do ano de 2021, bem como os serviços prestados por essas empresas sanaram uma necessidade latente do COMSUL para aquele momento.

Isto posto, entende-se que não se encontra respaldo suficiente para uma eventual condenação da Defendente por uma situação já sanada, e que não trouxe qualquer impacto negativo para o Consórcio Público.

#### **2.1.5. SITUAÇÃO DEFICITÁRIA DECORRENTE DA INADIMPLÊNCIA DOS ENTES CONSORCIADOS, EM FACE DE OMISSÃO DE MEDIDAS DE COBRANÇA PARA EVITAR/REDUZIR INADIMPLÊNCIA.**

O Relatório de Auditoria alega que o COMSUL não realizou cobranças das cotas de rateio não repassadas pelos associados, e que isto teria contribuído para a inadimplência e a consequente situação deficitária do COMSUL.

Contudo, houve um equívoco da nobre auditoria, haja vista que foram realizadas diversas cobranças direcionadas aos consorciados em débito com o COMSUL, principalmente através de ofícios, conforme demonstram alguns em anexo (Anexo 04), os quais solicitavam o pagamento imediato das devidas contribuições.

Ademais, além das cobranças efetuadas informando o valor do débito a ser pago e solicitando o imediato pagamento, foi discutido em Assembleia com todos os consorciados modos para garantir o correto pagamento dos municípios no tocante as partes devidas de cada um. Tendo sido estabelecido em Assembleia que os municípios em débito por mais de 60 (sessenta) dias estariam proibidos de utilizar o aterro sanitário, até que voltassem a contribuir com o valor da sua cota de rateio.

Assim, entende-se que houve um equívoco da auditoria em concluir pela inércia do COMSUL para cobrar o pagamento das cotas de rateio de seus consorciados, haja vista que este demandou diversos esforços para buscar o adimplemento dos débitos devidos.





Também deve-se levar em conta que a situação deficitária em que o COMSUL se encontra não deve ser atribuída como culpa única do Consórcio, ou ainda, da Defendente, visto que todos os municípios associados assinaram os seus respectivos contratos de rateio concordando e tomando ciência do valor a que deveriam contribuir, bem como faziam uso dos serviços fornecidos pelo COMSUL e participavam das reuniões deliberativas em Assembleia, discutindo e concordando com as medidas a serem tomadas, de modo que detinham conhecimento das obrigações devidas perante o COMSUL.

Posto isso, pleiteia-se para ser julgado regular o presente ponto da auditoria, reconhecendo os esforços do COMSUL em buscar pela adimplência de todos os municípios, seja através dos diversos ofícios enviados a cada um dos municípios devedores, informando o valor do débito e solicitando o pagamento imediato, seja por penalidade acordada em Assembleia.

#### **2.1.6. OS VALORES RETIDOS A TÍTULO DE IRRF NÃO ESTÃO SENDO REPASSADOS AOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS.**

Por fim, na auditoria foi apresentado, por meio da fiscalização levada a efeito, a falta de recolhimento do Imposto de Renda Retido na Fonte, aos municípios consorciados. A Constituição Federal exigiu dos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, a implantação de controle interno próprio, como forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, dos seus atos praticados, quanto a legalidade e legitimidade.

Sendo assim, o item questionado, tratou-se apenas de aprimoramento de controle interno e de natureza técnico contábil e administrativo, que não trouxeram prejuízos aos municípios. Nem tão pouco, houve comprovação de que essas retenções tenham ocorrido para aproveitamento dos administradores do consórcio, com o intuito de gerar lucro ilícito ou fraudar a contribuição financeira dos municípios consorciados.

Destacamos aqui, a Decisão em Consulta ao TCE do Estado de Minas Gerais, em que, em situação análoga, destaca, que se havendo previsão dessa receita no orçamento do consórcio, é legítimo a utilização desses recursos no próprio consórcio, conforme se segue:





Processo: 1058877

Natureza: CONSULTA

Consulente: Mário Marcus Leão Dutra

Procedência: Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO TRIBUNAL

PLENO – 5/8/2020 CONSULTA. CONSÓRCIO PÚBLICO

INTERMUNICIPAL. IRRF. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO

PÚBLICO. RECEITA MUNICIPAL. CONTRATO DE RATEIO. FONTE DE

RECURSO. AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONSOLIDAÇÃO DAS

CONTAS. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO.

RECOLHIMENTO À UNIÃO.

1. O imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais que adotem personalidade jurídica de direito público, pertence aos municípios consorciados, nos termos do disposto no inciso I do art. 158 da Constituição da República.

**2. Os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do imposto de renda retido na fonte ao consórcio público,** desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação.

3. Nessa hipótese, deve haver prévia autorização no orçamento tanto do consórcio público quanto do ente consorciado, observando-se a regular contabilização das receitas e despesas nas duas esferas e o compartilhamento de informações para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e a consolidação das contas.

4. Se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o imposto de renda incidente na fonte, retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substitutos tributários, será recolhido aos cofres públicos da União, hipótese que se submete à regra geral do imposto de renda.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas,





diante das razões expendidas no voto do Relator, em:  
I) admitir a Consulta, uma vez observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o inciso VII do art. 210 e o § 1º do art. 210-B, ambos do Regimento Interno;  
II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1) o imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais que adotem personalidade jurídica de direito público, pertence aos municípios consorciados, nos termos do disposto no inciso I do art. 158 da Constituição da República;  
2) os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos Processo 1058877 – Consulta

Inteiro teor do parecer – Página 2 de 10 valores do imposto de renda retido na fonte ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação;

3) nessa hipótese, deve haver prévia autorização no orçamento tanto do consórcio público quanto do ente consorciado, observando-se a regular contabilização das receitas e despesas nas duas esferas e o compartilhamento de informações para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e a consolidação das contas;

4) se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o imposto de renda incidente na fonte, retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário, será recolhido aos cofres públicos da União, hipótese que se submete à regra geral do imposto de renda;

III) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução n. 12/08.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de agosto de 2020.





MAURI TORRES  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

(assinado digitalmente)  
Processo 1058877 – Consulta  
Inteiro teor do parecer – Página 3 de 10  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 5/8/2020

Desse modo, anexamos o balancete da receita do exercício financeiro de 2021, que demonstra que o consórcio, na elaboração da sua proposta orçamentária, previa que o imposto de renda retido na fonte, seria uma receita orçamentaria, o que conforme jurisprudência do Tribunal de Contas estaria autorizado, ante previsão em balanço orçamentário, além de os municípios consorciados terem concordado com essa retenção do IRRF para utilização do próprio Consórcio.

Ressalta-se que caso fosse para efeito devolutivo, teria os registros dessas receitas, ocorridas no sistema extra orçamentário, que não é o caso dessas contas.

Diante do exposto, se entendido diferente por esse Conselheiro Relator, solicita registrar apenas, que a atual gestora, ou a quem a vir a substituir, observar para que não haja a reincidência.

## **5. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

### **5.1 INTERPRETAÇÕES DAS NORMAS SOBRE GESTÃO PÚBLICA**

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, traz novos meios de interpretações das normas de gestão pública.

No caso em tela, o artigo 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942) dispõe:





Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

§ 2º **Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**

§ 3º **As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.**

A questão da disponibilidade financeira seria um obstáculo, seria uma dificuldade real do gestor? Pensamos que sim.

Não obstante todo o acima exposto, faz-se necessário destacar que o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, ao regulamentar o disposto nos art. 20 ao art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, estabeleceu em seu artigo 8º o seguinte:

#### **Interpretação de normas sobre gestão pública**

Art. 8º **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

§ 1º **Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.**





**§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.**

[...]

### **Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Além disto, o Decreto acima citado, em seu art. 12, § 3º, prevê:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

(...)

**§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.**

Diante da redação do dispositivo legal acima transcrito, impõe-se concluir que não se permite a imputação de responsabilidade ao agente público por suas decisões sem que este tenha agido ou se omitido com dolo, direto ou eventual, no desempenho de suas atribuições.

Mesmo porque, o art. 16, também do Decreto nº 9.830/2019, assim preceitua:

**Art. 16. A decisão que impuser sanção ao agente público considerará:**





- I - a natureza e a gravidade da infração cometida;**
  - II - os danos que dela provierem para a administração pública;**
  - III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;**
  - IV - os antecedentes do agente;**
  - V - o nexo de causalidade; e**
  - VI - a culpabilidade do agente.**
- § 1º A motivação da decisão a que se refere o caput observará o disposto neste Decreto.**

Logo, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, deve ser julgado REGULARES, COM RESSALVAS, a Prestação de Contas de Gestão em tela, sem qualquer penalização a defendente.

## **5.2 PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE**

No Brasil, o princípio da proporcionalidade ganha de fato contornos amplos em sua aplicabilidade, ao passo que encontra fundamento não apenas nos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, implícita e explicitamente, mas encontra supedâneo ainda no próprio Estado Democrático de Direito. Ambos coexistem de forma simbiótica – o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais – ao passo que o princípio da proporcionalidade busca a justa medida da aplicação destes últimos.

Novamente recorrendo a doutrina do Ministro Gilmar Mendes:

No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impondo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria ideia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e, ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões entre bens ou valores igualmente protegidos pela Constituição, conflitos que só se resolvem de modo justo ou equilibrado fazendo-se apelo ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado





da adequação e da necessidade, compõe a proporcionalidade em sentido amplo.<sup>2</sup>

Por consequência, são estes os três subprincípios decorrentes do Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo: a) necessidade; b) adequação; e a c) proporcionalidade em sentido estrito.

Por subprincípio da *necessidade* entende-se a inexistência de outro meio menos gravoso que venha a dirimir o conflito de direitos no caso concreto. Ou seja, existindo outro meio que possa dar concretude ao objetivo da norma de forma mais branda, o meio então suscitado se mostra desnecessário.<sup>3</sup>

O subprincípio da adequação por sua vez é a aptidão do meio adotado para dirimir o conflito de direitos. Inadequado o meio adotado, por consequência o objetivo da norma não será atingido<sup>4</sup>.

Por fim, quanto ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, este pode ser entendido como o juízo de ponderação entre os outros subprincípios. Ou seja, “um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.”<sup>5</sup>

Em suma, o Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo, pode ser conceituado da seguinte forma: *princípio constitucional implícito que visa atingir o fim (valor) pretendido pelo legislador, diante de um conflito de direitos, adotando a medida necessária e adequada à consecução de tal fim, sob um juízo de ponderação entre os meios e fins adotados pelo intérprete/julgador*.

A se partir de uma análise perfunctória, verifica-se que em regra, os itens alegados pela ilustre auditoria desta Egrégia Corte de Contas, foram combatidos e justificados de forma amplamente discutida e devidamente provada.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 143.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.





Ademais, diversos itens tratam de falhas meramente formais, jamais ocorrendo desvios impróprios, enriquecimento ilícito, não prestação dos serviços, dolo ou má fé, salienta-se ainda, que não houve dano ao erário, nem tampouco empecilhos que causassem prejuízos à análise da prestação de contas em tela, motivo pelo qual devem ser aplicados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade ao presente caso.

Assim sendo, submeter a ora Defendente aos percalços de um processo por eventuais falhas formais, não parece indicar medida justa e salutar da política judiciária, como ainda sim expõe o regimento interno desse Egrégio Tribunal de Contas:

**“As contas serão julgadas: ... regulares, com ressalvas, quando evidenciarem improbidade ou qualquer outra falha de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário”.**

Por esta diapasão, percebe-se implicitamente que o princípios da razoabilidade é notado na concepção mais moderna do Direito Administrativo, razão esta que contempla que princípios jurídicos não positivados em diplomas especiais, também são aplicáveis de maneira subsidiária.

Assim, há de se declarar que o Direito em geral e o Direito Administrativo são riquíssimos em princípios jurídicos de regência. Todos eles construídos sobre sólidos fundamentos filosóficos, e que podem servir de instrução ao aplicador da Lei, no momento de uma decisão sobre matéria de fato que não tenha sido objeto de previsão legal.

O princípio da razoabilidade recomenda, em linhas gerais, uma certa ponderação dos valores jurídicos tutelados pela norma aplicável à situação de fato. Como diz de Marçal Justen Filho, o princípio da proporcionalidade, prestigia a *“instrumentalidade das normas jurídicas em relação aos fins a que se orientam”* e *“exclui interpretações que tornem inútil a(s) finalidade(s) buscada(s) pela norma”*. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9a Ed., São Paulo: Dialética, 2002, p. 66- 67).

O excesso de formalismo, com efeito, não deve permear as ações dos agentes públicos. A doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal e homenageiam as





decisões administrativas que, a bem dos demais princípios regentes da Administração Pública, afastam a penalização por fatos irrelevantes.

Diante das considerações feitas, invoca-se o princípio da proporcionalidade para julgamento de regularidade do item de responsabilidade da Defendente. De Plácido e Silva bem conceitua:

Refere-se à adequação que deve existir entre a ação e o resultado ou entre os valores protegidos pelas normas jurídicas.

É critério de interpretação axiológica, quando se põem em confronto valores diversos, devendo o intérprete optar pelo valor que se mostra com maior densidade ou importância.

Denomina-se princípio da proporcionalidade a decorrência do princípio da supremacia da Constituição que tem por objeto a aferição da relação entre o fim e o meio, com sentido teleológico ou finalístico, reputando arbitrário o ato que não observar que os meios destinados a realizar um fim não são por si mesmos apropriados ou quando a desproporção entre o fim e o fundamento é particularmente manifesta.

O princípio da proporcionalidade apresenta as seguintes facetas:

a) a exigência de conformidade ou adequação dos meios, o que pressupõe a investigação a prova de que o ato é conforme os fins que justificam sua adoção (relação de adequação medida-fim), ou seja, se a medida é suscetível de atingir o objetivo escolhido;

b) o princípio da necessidade ou da menor ingerência possível, consistente na ideia de que os meios eleitos para alcançar determinado fim devem ser os menos onerosos, daí decorrendo a perquirição da: 1. necessidade material; 2. exigibilidade espacial; 3. exigibilidade temporal; e 4. exigibilidade pessoal ou individualização das limitações. O PRINCÍPIO PODE SER DENOMINADO, TAMBÉM, DE 'ESCOLHA DO MEIO MAIS SUAVE'.





c) o princípio da proporcionalidade em sentido restrito, em que meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, a fim de se avaliar se o meio utilizado é ou não proporcionado em relação ao fim. (...).

Com esse entendimento, buscamos que nos fatos supra ventilados seja usada da proporcionalidade e razoabilidade que merece, entendendo que, se a decisão fosse pela irregularidade das contas em análise, assim o seria por questões de cunho meramente formal, tendo, pois, sido devidamente combatida os demais itens de forma contundente.

Assim, como se pode ver, não houve em nenhum momento ação ou omissão dolosa direta ou eventual, erro grosseiro, culpa grave, negligência, imprudência ou imperícia que possa implicar a responsabilização da Defendente.

Saliente-se que o rol do art. 59 da Lei Orgânica desta Corte de Contas é taxativo, não admitindo interpretação extensiva para prejudicar os Defendentes. No caso em tela, NÃO houve conduta tipificada como ato de improbidade administrativa; NÃO houve grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; NÃO houve culposa ou dolosa aplicação antieconômica de recursos públicos; NÃO houve desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Assim, busca-se a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, para que, analisando-se o caso em tela, inexistindo danos ao erário e condutas graves e ímprobos, se faz por merecer o julgamento pela regularidade das contas em tela.

## 6. DOS REQUERIMENTOS

Diante o exposto, conforme argumentação retro acostada, restou provado que os apontamentos alegados pela ilustre Auditoria, *concessa venia*, não constituem óbice à sua aprovação, a merecer reconsideração do Relatório Preliminar, requerendo, então, que se digne esta Egrégia Corte de Contas para **JULGAR REGULAR** as Contas da Gestão, referente ao Exercício de 2021, do Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul, aprovando-a, dando plena quitação a Defendente, sem aplicação de qualquer penalidade, por ser medida plena de justiça.





Outrossim, requer a produção de todas as provas em direito admitidas, e, vistas dos autos, caso sejam juntadas peças não submetidas ao exame da Defendente, bem como, do Memorial de Apreciação de Defesa, elaborado pelos técnicos deste Colendo Tribunal de Contas.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Caruaru, 15 de março de 2023.

**BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO**  
OAB/PE 24.201

**WILLIAM W. R. S. PESSOA CAVALCANTI**  
OAB/PE 45.565

**IZAQUE MATHEUS N. V. S. COSTA**  
OAB/PE 57.699

**JULIANA ALICE DA SILVA VERAS**  
OAB/PE 60.985

