



**Processo n.:** 1.015.771  
**Natureza:** Inspeção Extraordinária  
**Órgão:** Câmara Municipal de Uberaba  
**Período:** Janeiro de 2014 a julho de 2017  
**Presidentes:** - Elmar Humberto Goulart – exercício de 2014  
- Luiz Humberto Dutra – exercícios de 2015, 2016 e 2017  
**Procurador:** - Rodrigo Gonçalves Souto – OAB/MG n. 108.854  
(representante do Senhor Luiz Humberto Dutra)

### **I – Do processo de inspeção extraordinária**

Versam os presentes autos sobre inspeção extraordinária realizada na Câmara Municipal de Uberaba, no período de 31/07 a 04/08/2017, a qual teve por objetivo verificar a procedência dos fatos de competência da Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM, descritos no Relatório de Inteligência n. 001/2017, de 17/05/2017, emitido pelo Centro de Integração da Fiscalização e de Gestão de Informações Estratégicas – SURICATO.

Segundo registrado no referido relatório teriam sido constatadas as seguintes ocorrências praticadas pelo Poder Legislativo daquela municipalidade:

- Parte do valor do imóvel locado pela Câmara, onde funcionavam os gabinetes dos vereadores, seria embolsada pelo Presidente daquele Órgão, Senhor Luiz Humberto Dutra, e pelo Diretor-Geral, Senhor Rodrigo Souto;
- Apropriação indébita em decorrência da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com o pagamento de encargos em atraso e não incidência em parcelas remuneratórias;
- Existência de relação de amizade entre o Diretor-Geral e o fornecedor de combustível da Câmara.

Os trabalhos de apuração, realizados por meio da inspeção, resultaram no relatório técnico de fl. 96 a 115, acompanhado dos documentos de fl. 11 a 68 e dos quadros e tabelas de fl. 69 a 95-v.



Conforme informado no relatório de inspeção, fl. 97, tendo em vista as ocorrências descritas do relatório do SURICATO, onde também foram suscitadas possíveis falhas nas contribuições previdenciárias devidas pela Câmara ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Uberaba - IPSEV, considerou-se oportuno ampliar o escopo dos trabalhos de auditoria para apuração da regularidade da execução de repasses do Legislativo à mencionada Entidade, a partir do exercício de 2015.

Na elaboração do relatório técnico foram denominados Achados os fatos cuja ocorrência foi passível de constatação, quais sejam:

- 1 Os processos administrativos formalizados pela Câmara para locações de imóveis, onde funcionavam os gabinetes dos vereadores, não obedeceram às normas legais pertinentes;**
- 2 O processo administrativo formalizado pela Câmara para a contratação de fornecedor de combustíveis não obedeceu às normas pertinentes;**
- 3 Prejuízo ao erário em decorrência de pagamentos de contribuições previdenciárias em atraso.**

Foi informado que os demais fatos se encontram discriminados no Item 3 do relatório técnico: “Apontamentos cuja ocorrência não foi confirmada”, fl. 109 a 111-v.

Foi registrado, ainda, que as cópias das normas legais e regulamentares indicadas no relatório de inspeção, dos processos de contratação (licitações e de dispensa de licitação), assim como dos comprovantes das despesas deles decorrentes, disponibilizados pela Câmara por ocasião da inspeção, encontram-se em arquivos digitalizados anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, deste Tribunal, cuja correlação, com a indicação dos respectivos “Códigos/Arquivos”, encontra-se discriminada no Apêndice II do relatório, fl. 115.

No item 5 do relatório de inspeção, fl. 113, foi proposta a citação dos agentes públicos a seguir discriminados, para manifestação acerca dos referidos Achados:



Responsáveis	Qualificação	Itens dos Achados
Elmar Humberto Goulart	Presidente da Câmara no exercício de 2014	1 e 3
Luiz Humberto Dutra	Presidente da Câmara nos exercícios de 2015, 2016 e 2017	1, 2 e 3

Diante das falhas apontadas no relatório de inspeção, em 24/08/2017 o Exmo. Senhor Conselheiro-Substituto-Relator determinou a citação dos mencionados agentes públicos, para que apresentassem defesa acerca dos Achados de inspeção apontados pelo Órgão Técnico desta Casa, conforme despacho de fl. 118.

Em face da referida determinação os agentes indicados no relatório técnico se manifestaram mediante a seguinte documentação, tendo os autos sido encaminhados a esta Unidade Técnica para análise, conforme termo de 09/10/2017, fl. 344:

Responsáveis	Procurador	Defesa – fl.	Documentos – fl.
Elmar Humberto Goulart	-	128/157	158/167
Luiz Humberto Dutra	Rodrigo Gonçalves Souto – OAB/MG n. 108.854 (termo de fl. 231)	168/230	233/343

## II – Do exame dos apontamentos realizados

Tendo como referência os Achados constantes do relatório de inspeção, verificou-se que:

### 1 - Os processos administrativos formalizados pela Câmara para locações de imóveis, onde funcionavam os gabinetes dos vereadores, não obedeceram às normas legais pertinentes

A Equipe Inspetora informou, fl. 100 e 101, que no Relatório de Inteligência/SURICATO n. 001/2017 foi realizada referência a possíveis ocorrências na forma das locações de imóveis realizadas pela Câmara de Uberaba, destinados às instalações dos gabinetes dos vereadores, bem como para o estacionamento de veículos, cujos contratos foram precedidos de processos de dispensa de licitação formalizados entre os exercícios de 2014 e 2015.

Foi verificado que, com fundamento no disposto no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993, a partir de março de 2014 o Legislativo de Uberaba passou a locar imóveis para o funcionamento dos gabinetes dos vereadores, assim



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

como para o estacionamento para veículos dos edis e servidores daquele Órgão, cujos procedimentos de contratação foram precedidos dos Processos n. 040/2014, 040/2015 e 081/2015, Dispensas de Licitação n. 008/2014 (Arquivo/SGAP n. 1346113), 006/2015 (Arquivo/SGAP n. 1346125) e 011/2015 (Arquivo/SGAP n. 1346126), respectivamente, cujos resumos contratuais foram demonstrados a seguir:

Processo	Objeto	Locador	Contrato	Valor/mês (R\$)	Vigência	
					Contrato	Aditivos
040/2014	Imóvel situado à Rua Tristão de Castro n. 204, Centro – Gabinete dos vereadores	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	06/03/14	17.000,00	01/03/14 a 28/02/15	
040/2015	Imóvel situado à Rua Vigário Silva n. 29, Centro – Gabinete dos vereadores	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	01/07/15	35.000,00	01/07/15 a 30/06/16	1º -01/07/16 a 30/06/17
						2º -01/07/17 a 30/06/18
081/2015	Estacionamento anexo ao imóvel situado na Rua Cel. Manoel Borges n. 52 (antigo Hotel Regina)	Mauro Humberto Elias	01/07/15	2.000,00 1º Apost., de 01/07/16 - R\$2.221,16	01/07/15 a 30/06/16	1º -01/07/16 a 30/06/17
						2º -01/07/17 a 30/06/18

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 24, X:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

No relatório de inspeção foi assinalado que no período sob análise foi apurado que as despesas decorrentes de tais contratações corresponderam aos seguintes totais anuais, conforme Tabelas 1 a 7, fl. 73 a 79:

Processo	Objeto	Locador	Despesas por exercício (R\$)				
			2014	2015	2016	2017 (até junho)	Total
040/2014	Imóvel situado à Rua Tristão de Castro n. 204, Centro – Gabinete dos vereadores	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	170.000,00	34.000,00	-	-	204.000,00
040/2015	Imóvel situado à Rua Vigário Silva n. 29, Centro – Gabinete dos vereadores	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	-	175.000,00	419.709,10	210.000,00	804.709,10
081/2015	Estacionamento anexo ao imóvel situado na Rua Cel. Manoel Borges n. 52 (antigo Hotel Regina)	Mauro Humberto Elias	-	12.000,00	24.000,00	12.440,57	48.440,57
<b>Total</b>			<b>170.000,00</b>	<b>221.000,00</b>	<b>443.709,10</b>	<b>222.440,57</b>	<b>1.057.149,67</b>



Foi informado que, da análise de tais processos de contratação, cujas características foram discriminadas nos Quadros 1, 2 e 3, fl. 69 a 71-v, foram constatadas ocorrências, com infringências a dispositivos da Lei Nacional n. 8.666/1993, quais sejam:

- **Instruções inadequadas dos processos de dispensa de licitação;**
- **Não emissão e publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação formalizadas;**
- **Formalização de contratos cujas durações não atenderam à vigência dos créditos orçamentários;**
- **Ausência de indicação de créditos orçamentários em termos aditivos de prorrogações de vigências contratuais;**
- **Despesas não acobertadas por contrato.**

A Equipe inspetora ressaltou que não foi identificada a causa das ocorrências, as quais tiveram como efeito real a demonstração inadequada, perante os órgãos de controle, da formalização de processos administrativos para locação de imóveis e como efeito potencial a possível locação de imóveis em valores superiores aos praticados no mercado.

Desta forma, no subitem 2.1.9 do relatório, fl. 104, foi proposta a citação dos Senhores Elmar Humberto Goulart, Presidente da Câmara no exercício de 2014, e Luiz Humberto Dutra, Presidente nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, indicados como responsáveis pelos achados (quadro de responsabilização, fl. 103 e 103-v), para que manifestação acerca das ocorrências assinaladas, na forma do *caput* do art. 187 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal).

Resolução n. 12/2008 - art. 187, *caput*:

Art. 187. Na etapa de instrução, cabe a apresentação de alegações de defesa ou justificativas no prazo determinado quando da citação ou intimação do responsável, salvo na hipótese de fato novo superveniente que afete questão processual ou o mérito do processo, ou se comprovar, dentro daquele prazo, a ocorrência de justa causa, mediante autorização do Relator.



Foi ressaltado, ainda, que o descumprimento das normas indicadas é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica desta Casa).

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 83, I c/c 85, II:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Quanto às falhas apontadas, verificou-se que:

## **1.1 – Instruções inadequadas dos processos de dispensa de licitação**

### **1.1.1 – Do apontamento técnico**

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 100-v e 101, nos termos do inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/993 a licitação é dispensável para a locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Foi observado que, não obstante a Câmara de Uberaba tenha anexado aos processos de Dispensa de Licitação n. 040/2014 e 040/2015 documentos intitulados de “laudos de avaliação” das locações pretendidas (folhas únicas), emitidos por três profissionais ou empresas, junto a eles não foram anexadas quaisquer informações relativas às especificações dos imóveis, tais como dimensões das estruturas físicas, condições das instalações, localização, comparativos de preços com outros imóveis, entre outras, o que possibilitaria atestar as avaliações realizadas.

Assim sendo, foi apontado que os Presidentes da Câmara, a seguir discriminados, que autorizaram a abertura dos processos de contratação, não observaram que, para o início dos procedimentos, seria necessária a demonstração da compatibilidade dos preços avaliados com os de mercado, “segundo regular



avaliação prévia”, o que evidenciou a inobservância às disposições contidas no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993 e a instrução processual para a justificativa de preços, exigida pelo inciso III do parágrafo único do art. 26 da citada Lei:

Processo	Locador	Laudos de Avaliação	Autoridade autorizadora	Fl. Arquivo/SGAP
040/2014	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	- Carlos Alberto Zago – CRECI n. 13.697 - Dinamiza Imobiliária - CRECI n. 4.591 - Imobiliária Impacto – CRECI n. 10.975	Elmar Humberto Goulart – Presidente em 2014	08, 09, 10 e 13 - 1346113
040/2015	Imobiliária Zucato Ltda.-ME	- Ailton Sousa Costa – CRECI n. 22.528 - Rejane Amaral Juliano – CRECI n. 9.346 - Imobiliária Zucato Ltda. – CRECI n. 14.970	Luiz Humberto Dutra – Presidente em 2015	06, 62, 63 e 65 – 1346125

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 26, parágrafo único, III:

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

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III - justificativa do preço.

Foi apontado, ainda, que em desacordo com os referidos dispositivos legais o processo de Dispensa de Licitação n. 081/2015, que objetivou a locação de imóvel para estacionamento de veículos, não foi instruído com a devida “avaliação” do imóvel, mas, sim, com pesquisa prévia de preços dos valores das diárias/mensais de tais serviços, fl. 06 a 10 – Arquivo/SGAP n. 1346126, procedimento este autorizado pelo Presidente da Câmara, Senhor Luiz Humberto Dutra, fl. 11 do mesmo Arquivo.

## **1.1.2 – Dos argumentos dos Defendentes**

### **1.1.2.1 – Das alegações do Senhor Elmar Humberto Goulart**

De forma inicial o citado agente público informou, fl. 130, que o imóvel localizado à Rua Tristão de Castro, objeto de contratação pelo processo de Dispensa de Licitação n. 040/2014, era o mais próximo do prédio antigo do Poder Legislativo e o único disponível naquela oportunidade, razão pela qual, de boa-fé e consultando os pares foi formalizado o contrato decorrente.



Ressaltou que a população não podia ficar sem acesso ao Legislativo local e ao edil que o elegeu, portanto, o interesse público também exigia que se firmasse o referido contrato, o qual acrescentou que o imóvel já estava sendo locado pela Câmara há sessenta meses e que foram atendidos os princípios da motivação e da supremacia do interesse público para tal ato.

Quanto à ocorrência apontada pela Equipe Inspetora o Defendente reiterou as alegações iniciais e afirmou, fl. 133 a 140, que no tocante ao Processo n. 040/2014 apenas existia um único imóvel, não havia outros imóveis para servir como comparativo de preços.

Desta forma, segundo ele, a avaliação foi realizada apenas no tocante ao imóvel perante o mercado de locação, por isso elas foram elaboradas pelos profissionais competentes, mas no sentido de apurar se o valor cobrado pela imobiliária era compatível com o de mercado.

Ressaltou que a avaliação foi feita mediante o comparecimento dos profissionais no imóvel, acompanhados pelos servidores do departamento de compras, que mostraram o imóvel e passaram as informações necessárias para que os profissionais pudessem fazer os competentes laudos de avaliação.

Argumentou que o processo de contratação possui termo de referência, onde foi especificado o imóvel contendo o local onde ele se situava (Rua Tristão de Castro n. 204), cuja cópia foi entregue aos avaliadores, sendo que em todas as avaliações feitas é possível constatar o endereço dele, que se trata de imóvel comercial, com ótima localização, ou seja, há descrições sobre o imóvel avaliado.

Alegou que a obtenção deste tipo de avaliação geralmente prescinde de ônus ao poder público, entretanto, com dificuldades, foi possível proceder às avaliações sem custo algum para o erário, haja vista que era o único imóvel que atendia o objetivo e que já acomodava o Legislativo, sendo que o departamento de compras envidou esforços na busca por outro que atendesse, entretanto, a busca restou infrutífera, não tendo sido encontrado outro para que fosse possível fazer pesquisa de mercado.

Frisou que, para a realização da pesquisa, o departamento de compras se baseou no entendimento doutrinário, que, no caso em debate, não havia outros imóveis que atendessem aos interesses da Administração, e que a avaliação foi feita



por profissionais competentes, conforme artigo publicado pela empresa Zênite em 2013 (transcrição de fl. 136 a 139).

Assim sendo, no tocante à apuração dos preços de mercado argumentaram que foram obedecidos os critérios estabelecidos pela Lei Nacional n. 8.666/1993, ou seja, as avaliações foram feitas por profissionais da área, o imóvel avaliado foi individualizado nos laudos fornecidos, os preços foram constatados como praticados no mercado, à época, o que encontra respaldo na doutrina, razões pelas quais não deve “... *prosperar a alegação de que a pesquisa de mercado não foi formalizada em conformidade com o que determina o ordenamento vigente*”.

Junto à peça de defesa o Defendente anexou cópias de documentos constantes do processo de Dispensa de Licitação n. 040/2014, fl. 158 a 167.

#### **1.1.2.2 – Das alegações do Senhor Luiz Humberto Dutra**

Quanto à ocorrência apontada no relatório de inspeção, relativa ao processo de Dispensa de Licitação n. 040/2015, que resultou na locação do imóvel situado à Rua Vigário Silva n. 29, destinado aos gabinetes dos vereadores, o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra apresentou alguns argumentos com textos idênticos àqueles suscitados pelo Senhor Elmar Humberto Goulart, fl. 169 a 174.

Observou-se que as alegações idênticas são aquelas relativas à ausência de parâmetros de comparação, tendo em vista que o imóvel locado era o único compatível com o objeto pretendido pela Câmara, que as avaliações foram feitas apenas para verificação de que o preço cobrado pela imobiliária era compatível, à forma da realização das avaliações pelos profissionais, à ausência de custo para a Câmara por tais serviços, ao atendimento ao ensinamento doutrinário da revista Zênite para formalização das avaliações dos imóveis e as conclusões sobre os fatos.

De forma adicional o Procurador salientou que o imóvel em referência foi locado após a verificação da compatibilidade da estrutura com a necessidade da Câmara, o qual era fruto de construção nova, conforme consta dos laudos de avaliação, que foi encontrado ainda em fase de acabamento, o que possibilitou à proprietária do imóvel promover as adequações necessárias para acomodar toda a estrutura dos gabinetes dos vereadores.



Alegou que nos laudos de avaliação presentes no Processo 040/2015 é possível constatar que em todos consta o endereço correspondente, logo a assertiva feita no sentido de que não tem a localização do imóvel nas descrições e características não deve prosperar.

No tocante à afirmação de que os laudos apresentados não possuem os descritivos do imóvel, o Procurador afirmou que em todos eles consta o termo “construção nova” ou “prédio recém-construído”, logo, a alegação de que não há descrição sobre a condição do imóvel não pode prosperar.

Salientou que menos ainda merece razão a afirmação de que tenha sido prejudicada a apuração do preço de mercado, pela ausência dos requisitos indicados, tendo em vista que as informações, a princípio tidas como ausentes, encontram-se registradas nos documentos acostados no processo de contratação.

Quanto ao processo de Dispensa de Licitação n. 081/2015, que resultou na locação do imóvel situado à Rua Cel. Manoel Borges n. 52, destinado a estacionamento de veículos oficiais da Câmara, o Procurador do Defendente afirmou, fl. 175 e 176, que o departamento de compras providenciou a pesquisa no entorno da sede da Câmara, para então verificar quais eram os preços praticados pelos estacionamentos naquele entorno.

Asseverou que, durante tal pesquisa foi encontrado um hotel já desativado na cidade, Hotel Regina, que possui como seu anexo um estacionamento próprio, que estava em desuso por conta do fechamento do hotel, tendo sido consultado o proprietário do imóvel para fins de averiguar se haveria interesse em locar as referidas vagas de estacionamento para o Legislativo, o qual se posicionou em sentido positivo, entretanto, ofereceu todo o espaço, haja vista que o estabelecimento não estava mais em funcionamento, propondo, assim, e como mensalidade de cada vaga, o valor de R\$50,00 (cinquenta reais).

Argumentou no sentido de que, se o objeto da contratação era locação de estacionamento de veículos, os orçamentos obtidos refletiram exatamente a realidade dos valores praticados, à época, tendo sido apurado pelo proprietário do hotel desativado que era o menor praticado no entorno do prédio da Câmara.



Frisou que não era possível fazer avaliação por corretores de imóveis, haja vista que o objetivo da contratação era o estacionamento, assim, para critérios de apuração do melhor preço foram feitas cotações junto aos estacionamentos da área, não existindo outro imóvel nas mesmas condições para que se pudesse fazer avaliação.

Desta forma, concluiu no sentido que *“poder-se-ia apenas ter obtido avaliações de profissionais habilitados na área de corretagem, entretanto, procurou-se analisar o intuito da contratação, qual seja, vagas para estacionamento de veículos, por isso, após as devidas análises, entendeu-se que para a apuração do preço real, de forma justa e para fins de se obter o menor preço, a forma correta seria exatamente como foi feita a pesquisa”*.

Junto às razões de defesa o Procurador anexou cópias dos laudos de avaliação do processo de Dispensa de Licitação n. 040/2015, fl. 234 a 236.

### **1.1.3 – Do exame dos argumentos dos Defendentes**

#### **1.1.3.1 – Quanto aos laudos de avaliação constantes dos Processos n. 040/2014 e 040/2015**

Inicialmente, cabe registrar que, no que se refere aos argumentos dos Defendentes, no sentido de que os laudos de avaliações anexados aos processos de Dispensa de Licitação n. 040/2014 e 040/2015, emitidos por profissionais competentes, foram baseados em entendimento doutrinário constante de artigo publicado na Revista Zênite em 2013 (transcrições de fl. 136 a 139 e 172 a 174), tais afirmações não merecem acolhida.

Registre-se que foram equivocadas as interpretações dadas por eles quanto à orientação registrada na referida revista, haja vista que, conforme transcrições por eles realizadas, naquela veiculação foi realizado questionamento relativo à dúvida de que, no caso de locação de imóvel, para se chegar ao valor de mercado seria necessário providenciar pesquisas junto a imobiliárias, cuja resposta foi negativa.



Tal resposta teve como fundamento as disposições contidas no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993, no qual fica evidente que o legislador indica qual a forma pela qual a Administração deve obter o preço de mercado para justificar a sua contratação, mediante avaliação prévia realizada por profissional competente.

Nas orientações dadas na mencionada revista foi descrito que o Código de Defesa do Consumidor veda ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas, *“colocar no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Conmetro)”*.

Deste modo, na publicação efetuada foi registrado que, no caso de avaliação de bens, a normatização da ABNT (NBR-14653) exige que, para identificar o valor de mercado, o avaliador *“... conforme a finalidade da avaliação, deve analisar o mercado onde se situa o bem avaliando de forma a indicar, no laudo, a liquidez deste bem e, tanto quanto possível, relatar a estrutura, a conduta e o desempenho do mercado”*. (subitem 7.7.2)

Na mesma revista é suscitado que, para tanto, a NBR indica uma série de fatores que devem ser sopesados e procedimentos metodológicos para determinar o valor de mercado.

Diante disto, na forma como os laudos de avaliação foram juntados aos processos de Dispensa n. 040/2014 e 040/2015 (folhas únicas emitidas por três profissionais), não ficou caracterizado que tais “laudos” tenham sido elaborados com fundamento nas regras dispostas na NBR 14653 da ABNT, as quais exigem que sejam indicados em tais documentos as estruturas do imóvel e o desempenho do mercado em casos similares.

Desta forma, com base nas referenciadas orientações também foram inadequadas e desnecessárias as alegações dos Defendentes de que não existiriam parâmetros de comparação para avaliar os imóveis locados, que as avaliações foram realizadas apenas nos respectivos imóveis e sem custos para a Administração, tendo em vista que seria necessária a demonstração, naqueles documentos, dos



fundamentos que levaram os profissionais a estimar os valores das locações, nos preços por eles estimados.

Releva notar que, não obstante os profissionais avaliadores possam ter procedido na forma da NBR 14653 da ABNT, a Administração deveria ter exigido que os documentos por eles produzidos fossem anexados aos respectivos laudos de avaliação, com a conseqüente juntada aos processos de contratação, haja vista que, na forma do parágrafo único do art. 4º da Lei Nacional n. 8.666/1993, “*o procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública*”.

No que tange às alegações adicionais realizadas pelo Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, no sentido de que, para a locação do imóvel efetuada pelo processo de Dispensa de Licitação n. 040/2015, ele se encontrava em construção, à época, e que foram necessárias adequações por parte do proprietário, assim como que nos laudos de avaliação foi registrada a sua descrição (fl. 60 a 62 do Arquivo/SGAP n. 1346125), conforme já relatado os laudos apresentados não obedeceram às normas da NBR 14653 da ABNT, o que não atendeu à demonstração da devida “avaliação prévia” exigida pelo inciso X do art. 24 da Lei de Licitações.

#### **1.1.3.2 – Quanto aos laudos de avaliação constantes do Processo n. 081/2015**

Não merece prosperar o argumento do Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra de que, para a locação do imóvel destinado ao estacionamento de veículos da Câmara de Uberaba, mediante o citado processo de dispensa de licitação, as pesquisas de preços anexadas àqueles procedimentos (fl. 06 a 10 – Arquivo/SGAP n. 1346126) atenderam à exigência contida no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Na forma como o referido processo foi conduzido o que efetivamente ocorreu foi a realização de uma “licitação” para a locação de vagas de estacionamento, que foi convertida em processo de dispensa de licitação para “locação de imóvel”.

Corroborar tal afirmativa a própria argumentação do Representante do então Presidente da Câmara, no sentido de que não seria possível a atuação de corretores, com vistas à avaliação do imóvel, uma vez que o objeto que se pretendeu



contratar foi vagas para estacionamento de veículos, para o qual foram realizadas cotações junto a outros estabelecimentos de mesma natureza, razão pela qual o apontamento efetuado deve permanecer como inicialmente efetuado.

## **1.2 – Não emissão e publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação formalizadas**

### **1.2.1 – Do apontamento técnico**

A Equipe Inspetora apontou, fl. 101-v, que na qualidade de autoridades superiores da Câmara, os Presidentes do Legislativo nos exercícios de 2014 e 2015, Senhores Elmar Humberto Goulart e Luiz Humberto Dutra, não procederam à devida emissão e publicação, na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos, dos termos de ratificação das dispensas de licitação, formalizadas sob a sua responsabilidade, n. 040/2014 e n. 040/2015-081/2015, respectivamente, não tendo sido observadas as exigências contidas no *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

### **1.2.2 – Dos argumentos dos Defendentes**

Nas defesas apresentadas pelo Senhor Elmar Humberto Goulart, fl. 140 a 144, e pelo Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, fl. 176 a 181, observou-se que, em síntese, eles suscitaram as mesmas argumentações e com textos idênticos.

Quanto ao questionamento em exame, alegaram que, em análise aos processos administrativos formalizados pela Câmara, conjuntamente com o que dispõe a Lei Nacional n. 8.666/1993, foi dada publicidade a eles, primeiramente de forma imediata, mediante o portal cidadão, haja vista que com a homologação dos processos de dispensa no sistema, em tempo real, torna-se disponível o arquivo com as informações deles pela Administração (link disponível no site da Câmara).

Afirmaram que, posteriormente, seguindo a determinação do § 3º do art. 62 da Lei Nacional n. 8.666/1993, promoveu-se as publicações dos extratos dos contratos, os quais trouxeram em seu bojo a ratificação dos processos, o que garantiu a regularidade dos instrumentos contratuais, considerando suas naturezas e os valores neles pactuados, que se encontravam nos limites estabelecidos para a modalidade tomada de preços.



Argumentaram que suas publicações obedeceram ao prazo estabelecido pelo parágrafo único do art. 61 da Lei de Licitações, as quais tiveram como objetivo tornar público os compromissos firmados pela Administração, para que a sociedade, bem como os órgãos fiscalizadores, pudessem ter conhecimento dos atos praticados.

Salientaram que os processos, ao serem lançados no sistema informatizado da Câmara, automaticamente após as homologações, já se tornam públicos para qualquer cidadão, o que torna os procedimentos e atos da Administração ainda mais transparentes, uma vez que podem ser consultados em qualquer lugar do mundo de forma virtual.

Frisaram que a internet é o maior meio de publicidade, com maior eficácia e abrangência do mundo, devendo ser considerado o fato de que, à época da edição da Lei Nacional n. 8.666/1993, a única forma de dar publicidade aos atos era realmente com a publicação dos instrumentos em diário oficial, entretanto, com o passar dos anos, a evolução tecnológica proporcionou a todos maior acesso aos atos públicos.

Asseveraram que tal fato não eximiu a Administração de dar publicidade a seus atos em diário oficial, entretanto, propiciou à sociedade e aos órgãos de controle um instrumento eficaz, para acompanhamento dos atos administrativos praticados por todos os gestores, o que garante maior transparência aos atos praticados.

Reiteraram a alegação de que nos processos analisados foram obedecidas as determinações contidas no § 3º do art. 62 da Lei de Licitações, e, por consequência, os art. 55, 58 a 61 e demais normas gerais, os quais, para corroborar seus argumentos, transcreveram entendimento neste sentido exarado por este Tribunal na Consulta n. 489.571.

Aduziram que a exposição dos referidos fundamentos objetivou demonstrar que houve boa-fé por parte deles e que a interpretação que foi dada à questão da publicação dos atos foi a de levar em consideração a determinação do dispositivo legal já mencionado, no sentido de priorizar os acordos firmados e buscar a eficácia dos atos.



Afirmaram, ainda, que os despachos e os extratos, contendo os termos de ratificações das dispensas de licitações e as informações relativas aos contratos, encontram-se acostados nos respectivos processos (fl. 42 e 44 – Processo n. 040/2014 e fl. 40 e 42 – Processo n. 040/2015), razões pelas quais não deve prosperar o questionamento técnico realizado no relatório de inspeção.

De forma adicional o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra aduziu, fl. 177 a 179, o tamanho da eficácia do Portal da Transparência da Câmara, tendo sido transcrita por ele matéria publicada pela Rede Globo (GI), site de notícias reconhecido mundialmente, onde já se noticiava a mudança de local dos gabinetes dos vereadores.

Ressaltou, ainda, que a matéria também foi exibida no jornal local da Rede Integração de Televisão (MGTV), sendo que, se não houve publicação anterior, considerando que foi obedecido o prazo estabelecido pelo parágrafo único do art. 61 da Lei de Licitações, “... *como a imprensa conseguiria obter informação, a ponto de propor uma matéria com o objeto da contratação?*”.

Junto às razões de defesa o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra anexou cópias de veiculação da contratação decorrente dos processos de Dispensa n. 040 e 081/2015 no portal da transparência da Câmara, fl. 238 e 239, das veiculações dos extratos dos contratos deles decorrentes, fl. 240 a 243, e das solicitações para contratações, fl. 245 e 246.

### **1.2.3 – Do exame dos argumentos dos Defendentes**

Observou-se que as alegações de defesa apresentadas pelos Defendentes em nada esclareceram a ocorrência assinalada no relatório de inspeção, haja vista que eles pretenderam sanar os apontamentos sob o fundamento de que os extratos dos contratos decorrentes dos processos de Dispensas de Licitação n. 040/2014, 040/2015 e 081/2015 foram devidamente publicados.

Registre-se que os atos de emissão, pela autoridade superior, e devida publicação, dos termos de ratificação, na imprensa oficial, indicados no *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993, como condição para eficácia dos atos decorrentes de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, referem-se a instrumentos mediante os quais aquela autoridade aprova/homologa os procedimentos até então



formalizados, especialmente aqueles exigidos no parágrafo único do citado dispositivo legal (urgência/emergência, se for o caso, razão da escolha, justificativas de preços, etc.).

Releva notar que, diferentemente dos argumentos dos Defendentes, as publicações dos termos de ratificação de dispensas de licitação não se confundem com a veiculação de extratos contratuais decorrentes de processos administrativos de tal natureza.

Da mesma forma, a publicação de extratos de contratos no portal da transparência do Legislativo demonstrou os estágios finais dos processos de contratação, atos estes que não evidenciam que, no momento oportuno, os Defendentes, na condição de autoridades superiores, tenham aprovado/homologado os atos administrativos que precederam as contratações.

Ressalte-se que as páginas dos processos de contratação, indicadas pelos Defendentes nas peças defensórias, dizem respeito aos atos de publicação dos extratos dos acordos firmados pela Administração, os quais, contrariamente ao alegado por eles, não tratam da veiculação dos termos de ratificação exigidos pela Lei de Licitações.

Constatou-se, ainda, que os argumentos adicionais apresentados pelo Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra tratam da eficácia da publicidade do portal da transparência da Câmara, tendo sido transcrita veiculação da mudança de local da instalação dos gabinetes dos vereadores, fato este que não tem correlação com o apontamento efetuado no relatório de inspeção, ora em debate.

Por fim, verificou-se que o precedente deste Tribunal, indicado pelos Defendentes, refere-se ao processo de Consulta n. 489.571, formulada pelo então Presidente da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais, respondida na Sessão de 02/09/1998, por meio da qual foi respondido questionamento relativo ao entendimento do parágrafo único do art. 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993, que trata da publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, como condição indispensável para sua eficácia, o que não tem correlação com o questionamento realizado pela Equipe Inspetora.



Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 61, parágrafo único:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Deste modo, as argumentações de defesa apresentadas não têm o condão de sanar a ocorrência suscitada no relatório de inspeção.

### **1.3 – Formalização de contratos cujas durações não atenderam à vigência dos créditos orçamentários**

#### **1.3.1 – Do apontamento técnico**

No relatório de inspeção foi apontado, fl. 101-v, que, em afronta ao disposto no *caput* do ar. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993 os referidos agentes públicos formalizaram os contratos decorrentes dos processos de Dispensas de Licitação n. 040/2014, 040/2015 e 081/2015, sem observar que a duração dos acordos deveria observar a vigência dos créditos orçamentários dos exercícios por onde foram pactuados, conforme demonstrado a seguir:

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

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 57, caput:

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



### **1.3.2 – Dos argumentos dos Defendentes**

Da mesma forma do informado no subitem 1.2.2, constatou-se que os argumentos das defesas apresentadas pelo Senhor Elmar Humberto Goulart, fl. 144 a 151, e pelo Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, fl. 181 a 188, foram os mesmos e com textos idênticos.

De acordo com os Defendentes, os contratos em questão tiveram como objeto a locação de imóveis, em cujos processos constaram as solicitações com as indicações orçamentárias e financeiras, devidamente autorizadas pelo contador e ordenadores de despesas, documentos estes que balizaram a formalização dos acordos, em atendimento ao que prescreve a Súmula n. 16, deste Tribunal, bem como as demais determinações constantes do ordenamento vigente.

Salientaram que o entendimento que prevalece é sobre a possibilidade do poder público firmar contratos pelo prazo de doze meses, caso seja indicada a dotação orçamentária e comprovada a viabilidade econômico-financeira, o que foi informado mediante as referidas solicitações.

Frisaram não ser razoável ao poder público, que possui a necessidade de locar imóvel para cumprir com suas funções, ficar submetido periodicamente a mudanças, gerando custos ao erário, bem como exposto às dificuldades de encontrar imóvel que atenda às necessidades da edilidade, sendo esta a base que sustenta o entendimento de que é possível a celebração de contratos em que suas vigências extrapolem o exercício financeiro, desde que seja indicada a dotação e a viabilidade financeira para o cumprimento integral da obrigação.

Ressaltaram que este Tribunal já exarou o entendimento descrito na Súmula n. 47, no sentido de que o disposto no art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993 foi excluído para os casos de contratos de locação de imóveis, em conformidade com o que determina o § 3º do art. 62 daquela Lei, assim como colacionaram publicação constante na Revista Zênite-Informativo de Licitações e Contratos, de abril de 2014.

Finalmente, argumentaram que a afirmação de que não foi observado o exigido pela Lei de Licitações não merece prosperar, pois os processos se encontram instruídos dos documentos que informaram a existência de dotações e recursos financeiros para os contratos formalizados.



Para corroborar suas afirmativas o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra suscitou, ainda, fl. 186 a 188, decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, descrita no Acórdão n. 170/2005 – TCU – Plenário.

### **1.3.3 – Do exame dos argumentos dos Defendentes**

Constatou-se que merecem razão os Defendentes, haja vista que este Tribunal já tem entendimento sedimentado quanto à aplicabilidade das disposições contidas no art. 57 da Lei de Licitações, no tocante a contratos de locação de imóveis firmados pela Administração Pública.

Conforme suscitado por eles, por ocasião do exame do Processo n. 886.135, na natureza “Assunto Administrativo – Ato Normativo - Revisão de Enunciados de Súmulas”, na Sessão Plenária de 11/12/2013, foi aprovada a alteração do enunciado de Súmula n. 47, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Súmula/TCEMG n. 47:

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

Conforme suscitado por eles, a alteração foi processada com fundamento na manifestação da Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, a qual ressaltou que, a teor do inciso I do § 3º art. 62 da Lei Nacional n. 8.666/1993, os contratos de locação firmados pelo Poder Público são regidos pela Lei Nacional n. 8.245/1991, que estabelece a prorrogação da locação se o locatário permanecer com a posse do imóvel, sem a oposição do locador, conforme o dispositivo citado. Esclareceu que aos contratos de locação regidos pelas normas de direito privado serão aplicadas as normas dos art. 55 e 58 a 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993, no que couber.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 55, 58 a 60 e 62, § 3º, I:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.



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

[...]

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

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

Em tal manifestação foi registrado, ainda, que as normas gerais e as prerrogativas do Poder Público, inerentes ao interesse público, são aplicadas de forma subsidiária aos contratos de locação em que o poder público figure como locatário, sendo que a exigência de prazo determinado nos contratos administrativos se encontra preceituada no § 3º do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993, exigência que foi excepcionada pelo inciso I do § 3º do art. 62, de modo que os contratos de locação deverão ser regidos, de forma predominante, pelas regras de direito privado.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 57, § 3º:

Art. 57. [...]

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

Assim sendo, esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de que o apontamento técnico sob exame deve ser desconsiderado.

## **1.4 – Ausência de indicação de valores contratuais**

### **1.4.1 – Do apontamento técnico**

No relatório de inspeção foi apontado, fl. 101-v, que não obstante nos instrumentos contratuais decorrentes dos processos de Dispensas de Licitação n. 040/2014, 040/2015 e 081/2015 tenham sido dispostos os valores mensais das locações dos imóveis, os agentes públicos referenciados no quadro anterior não observaram que nos referidos acordos não foram dispostos os valores totais dos ajustes, mesmo que por estimativa, o que caracterizou a inobservância à exigência contida no inciso III do art. 55 da Lei de Licitações e o enunciado de Súmula n. 16, deste Tribunal.



Súmula/TCEMG n. 16 (publicada no “MG”, de 14/10/1987, ratificada no “MG”, de 03/06/1997, e mantida no “MG”, de 26/11/2008, no DOC, de 05/05/2011 e de 07/04/2014)

É exigência legal, e medida essencial para se promover a reserva de recursos orçamentários, que, nos instrumentos de contrato, convênio e acordo, em que figurem como partes pessoas jurídicas de direito público interno, seja indicado, ainda que por estimativa, o valor respectivo.

#### **1.4.2 – Dos argumentos dos Defendentes**

Do mesmo modo do relatado nos subitens 1.2.2 e 1.3.2, observou-se que os argumentos das defesas apresentadas pelo Senhor Elmar Humberto Goulart, fl. 162 a 164, e pelo Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, fl. 188 a 191, também foram os mesmos e com textos idênticos.

De acordo com os Defendentes, na análise do texto da lei, com as informações constantes dos contratos decorrentes dos Processos n. 040/2014 e 040/2015, é possível identificar a obediência ao disposto no inciso III do art. 55 da Lei de Licitações.

Quanto à Súmula n. 16, deste Tribunal, afirmaram que nos contratos é possível constatar a informação dos valores, sendo que tanto o dispositivo legal mencionado e a citada Súmula não determinam a forma como devem ser informados os valores, não havendo impedimento que sejam informados de forma mensal.

Asseveraram que o fato de terem sido informados os valores mensais, que eram as condições dos contratos, não impediu a verificação da legalidade dos acordos, informações estas que não trouxeram qualquer prejuízo aos trabalhos da inspeção realizada por técnicos deste Tribunal, já que a análise, em conjunto com todas as informações, refletiu a realidade das contratações, razão pela qual não devem prosperar os apontamentos efetuados.

Junto às razões de defesa o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra anexou cópias dos contratos decorrentes dos processos de Dispensa de Licitação n. 040 e 081/2015, fl. 248 a 261, e dos termos aditivos ao acordo oriundo do segundo, fl. 262 e 263.



### **1.4.3 – Do exame dos argumentos dos Defendentes**

Observou-se que não merecem prosperar as afirmações dos Defendentes, haja vista que as disposições contidas no inciso III do art. 55 da Lei Nacional n. 8.666/1993, e especialmente no enunciado de Súmula n. 16, deste Tribunal, relativas à exigência de imposição de valores em contratos administrativos firmados por entes públicos, objetivam estimar os montantes a serem reservados nos respectivos orçamentos, para acobertar os gastos deles decorrentes.

Não obstante nas referidas normas não seja descrito de forma expressa a forma em que os valores dos ajustes devem ser descritos, torna-se evidente a constatação de que as mencionadas reservas orçamentárias devem ser realizadas pelos valores totais dos ajustes, mesmo que por estimativas.

Registre-se que, caso a Administração tivesse procedido ao empenhamento dos gastos decorrentes dos contratos oriundos dos processos de Dispensa de Licitação n. 40/2014, 040/2015 e 081/2015, de forma global ou estimada, seria possível acatar os argumentos apresentados pelos Defendentes, pois a falha na descrição dos acordos seria suprida com as reservas orçamentárias correspondentes.

No entanto, conforme registrado nos demonstrativos de despesas deles decorrentes, fl. 73 a 79, a Câmara de Uberaba procedeu ao empenhamento dos gastos pelos valores mensais previstos nos ajustes, motivos pelos quais o apontamento efetuado deve prevalecer como inicialmente realizado.

## **1.5 – Ausência de indicação de créditos orçamentários em termos aditivos de prorrogações de vigências contratuais**

### **1.5.1 – Do apontamento técnico**

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 102, em contrariedade ao disposto no inciso V do art. 55 da Lei Nacional n. 8.666/1993, o Senhor Luiz Humberto Dutra, Presidente da Câmara nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, não fez registrar nos termos aditivos firmados para prorrogação das vigências dos contratos decorrentes da Dispensa de Licitação n. 040/2015 (fl. 111 e 189 - Arquivo/SGAP n.1346125), e da Dispensa n. 081/2015 (fl. 79 e 111 - Arquivo/SGAP n. 1346126),



os créditos orçamentários por onde correriam as despesas nos exercícios de 2016 e 2017.

### **1.5.2 – Dos argumentos do Procurador do Defendente**

Segundo o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, fl. 191 a 193, não merece prosperar o apontamento realizado pela Equipe de Inspeção, haja vista que, na análise ao processo de aditamento dos contratos decorrentes dos processos de Dispensa de Licitação n. 040 e 081/2015, constam, com as devidas assinaturas, as solicitações com as informações relativas às dotações e às disponibilidades orçamentárias e financeiras, o que norteou a formalização daqueles instrumentos.

Registrou que, por se tratar dos primeiros aditamentos, não houve reajustes de valores, os quais permaneceram os mesmos das avenças iniciais, sendo assim, segundo ele, a informação trazida pelo relatório técnico, relativa à ausência de dotação e disponibilidade orçamentária nos procedimentos em questão, não possui qualquer guarida, devendo ser julgada improcedente, haja vista que as referidas informações se encontram anexadas aos processos.

Assinalou que esta Corte de Contas mantém o entendimento de que o contrato de locação admite prorrogação, independentemente de formalização em instrumento próprio, e que, salvo manifestação expressa de uma das partes, “*não é imprescindível termo aditivo para efeito de anotação da despesa e controle da legalidade da execução financeira*”, conforme descrito nas Súmulas n. 47 e 59 desta Casa.

Conforme manifestação do Procurador, considerando o texto das citadas Súmulas, não seria necessário seguir as formalidades de um aditamento convencional, em se tratando de contratos de locação, todavia, primando-se pela boa-fé, por zelo e cautela, buscando a transparência e garantindo a publicidade dos atos públicos, o gestor promoveu a formalização dos aditamentos, obedecendo aos princípios legais.

Alegou que a indicação dos créditos orçamentários se encontra dentro dos processos de formalização dos aditamentos e qualquer dúvida que porventura pudesse existir no tocante à indicação do recurso financeiro correspondente poderia ser sanada com a simples verificação deles.



Em suma, argumentou que “... temos de forma inequívoca que o Contestante se pautou pelo entendimento já firmado por essa Corte de Contas para a formalização dos procedimentos administrativos em questão, não merecendo, portanto, ser penalizado por ter agido dentro dos parâmetros jurisprudenciais alhures referidos”.

Junto às razões de defesa o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra anexou cópias das solicitações de aditamento ao contrato decorrente do processo de Dispensa de Licitação n. 040/2015, fl. 265 e 266.

### **1.5.3 – Do exame dos argumentos do Defendente**

Verificou-se que razão assiste ao Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, haja vista que, da mesma forma do relatado no subitem 1.3.3, este Tribunal já sedimentou entendimento quanto à necessidade de emissão de termos aditivos para prorrogação de vigência de contratos de locação de imóveis firmados por entes públicos, assim como quanto ao controle da execução financeira e orçamentária deles decorrentes.

Registre-se que na Sessão Plenária de 11/12/2013 (Processo n. 886.135) foi mantido o texto do enunciado de Súmula de n. 59, na qual é disposto que “*em se tratando de relação contratual - contrato de locação de bem imóvel - submetida à legislação federal específica, que admite sua prorrogação, independentemente de formalização em instrumento próprio, salvo expressa manifestação em contrário de uma das partes, não é imprescindível termo aditivo para efeito de anotação da despesa e controle da legalidade da execução financeira e orçamentária*”.

Deste modo, ao considerar o entendimento desta Casa quanto à matéria, esta Unidade Técnica conclui no sentido de que o apontamento em tela deva ser desconsiderado.

## **1.6 – Despesas não acobertadas por contrato**

### **1.6.1 – Do apontamento técnico**

No relatório de inspeção foi assinalado, fl. 102 e 102-v, que em decorrência da formalização do processo de Dispensa de Licitação n. 040/2014 (imóvel localizado à Rua Tristão de Castro n. 204) foi firmado o Contrato n. 021/2014 com a Imobiliária Zucato Ltda., com vigência de doze meses e valor



mensal de R\$17.000,00 (dezesete mil reais) – fl. 38 a 42 - Arquivo/SGAP n. 1346113.

Foi apurado que, em função de tal contratação, a Câmara realizou pagamentos no montante de R\$204.000,00 (duzentos e quatro mil reais), sendo R\$170.000,00 (cento e setenta mil reais) sob o orçamento de 2014 (março a dezembro) e R\$34.000,00 (trinta e quatro mil reais) sob o de 2015 (janeiro e fevereiro), conforme demonstrado na Tabela 1, fl. 73 e 73-v.

Ocorre que, conforme apontado no relatório de inspeção, sem qualquer justificativa ou formalização de termo aditivo ao contrato original, a Administração da Câmara realizou despesas pela locação do citado imóvel por mais 07 (sete) meses (março a setembro de 2015), o que totalizou a importância de R\$119.000,00 (cento e dezenove mil reais) – Tabela 8, fl. 80 (Arquivo/SGAP n. 1346120).

Foi assinalado que, em resposta ao Comunicado de Auditoria/4ª CFM/DCEM n. 003/2017, fl. 06, o Presidente da Câmara informou, fl. 07, que o termo aditivo ao contrato proveniente da Dispensa n. 040/2014 não foi formalizado pela recusa do antigo proprietário, conforme esclarecido na declaração emitida pela Imobiliária Zucato Ltda.

Foi registrado que, mediante a citada declaração, fl. 08, o representante da mencionada Imobiliária, Senhor Rodrigo Zucato, informou que não conseguiu “... chegar a um acordo no tocante à prorrogação do prazo para apenas alguns meses, o proprietário aceitava a prorrogação apenas para 12 meses e queria o reajuste, conforme previsão contratual, o valor seria corrigido para aproximadamente R\$20.000,00 (vinte mil reais)”.

Foi informado que naquela declaração foi salientado, ainda, que “como a contratação foi feita junto à Imobiliária e não tinha outro imóvel que pudesse disponibilizar para a guarda do patrimônio da Câmara Municipal, sugeri que permanecessem no imóvel locado, até que novo edifício ficasse pronto para uso e que eu me responsabilizaria por receber os aluguéis e posteriormente os repassaria ao proprietário, nesse ínterim, não iria propor qualquer medida judicial que visasse a desocupação do imóvel, haja vista a impossibilidade da Câmara Municipal interromper seus trabalhos”.



Assim sendo, a Equipe de Inspeção apontou que, não obstante tais informações, ficou caracterizado que o Senhor Luiz Humberto Dutra, Presidente da Câmara e ordenador das despesas, não observou que a execução de tais gastos, decorrentes da continuidade da locação do imóvel, sem a formalização de termo aditivo ou instrumento equivalente, caracterizou a inobservância aos preceitos licitatórios dispostos no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República – CR/1988 c/c o *caput* do art. 2º da Lei Nacional n. 8.666/1993, assim como as ressalvas discriminadas na mencionada Lei.

CR/1988 – art. 37, XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 2º, *caput*:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Foi acrescentado que o referido agente público não observou a disposição contida no parágrafo único do art. 60 da Lei Nacional n. 8.666/1993, no qual é estabelecido que é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração.

### **1.6.2 – Dos argumentos do Procurador do Defendente**

De acordo com Procurador do Defendente, fl. 194 a 202, a afirmativa constante do relatório de inspeção não merece prosperar, haja vista que os próprios inspetores transcreveram a declaração prestada pelo Senhor Rodrigo Zucato, mediante a qual foi esclarecido o real motivo da não formalização do aditamento.

Após discorrer sobre as razões da locação do imóvel em referência por mais de dez anos e a negativa do proprietário do imóvel em prorrogar a vigência do acordo, fatos já relatados no relatório de inspeção, o Procurador afirmou que, no caso em questão, a Administração não tinha outro imóvel para se instalar naquele



momento e estava refém da negativa do proprietário em formalizar aditivo de forma a não prejudicar o poder público.

Asseverou que, conforme já foi explicitado, há que se ressaltar a natureza híbrida que possui o contrato de locação, predominando sua natureza de direito privado, e que durante todo o tempo de contratação foram obedecidos os critérios da Lei Nacional n. 8.666/1993, contudo, segundo o Procurador, frente à negativa de acordo por parte do proprietário do imóvel, em caráter excepcional, a Administração foi compelida a resolver o conflito, permanecendo no imóvel mesmo sem a formalização do aditivo.

Afirmou que a referida Lei prevê no parágrafo único do seu art. 59 que, mesmo em caso de declaração de nulidade contratual a Administração não está exonerada do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado, sendo assim, no caso em tela não havia meios do Legislativo permanecer no imóvel, sem que fossem promovidos os pagamentos pelo período da ocupação, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do poder público.

Para corroborar seu entendimento, relativo à indenização de danos a terceiros pela Administração, o Procurador do Defendente transcreveu, fl. 196, ensinamento doutrinário de Celso Antônio Bandeira de Melo.

Frisou que na Lei de Licitações é realizada disposição expressa no tocante à nulidade de contrato verbal junto à Administração, entretanto, de acordo com o Procurador, existem na doutrina e jurisprudência pátrias manifestações e entendimentos de que em determinadas situações de emergência, diante das quais a formalidade resta inviabilizada, ou por situações que estejam fora do controle das partes que deram execução à contratação, o contrato verbal deve ser considerado como válido, conforme ensinamento de Marçal Justen Filho (transcrição de fl. 197).

Salientou que, no caso em análise a situação fugiu ao controle da Câmara, haja vista a recusa do proprietário em formalizar termo aditivo apenas pelo período de seis meses, não havendo meios de obrigá-lo à assinatura do acordo, como também não havia outro lugar para desocupação do imóvel e o Legislativo não poderia interromper a prestação dos serviços públicos com o fechamento dos gabinetes.



Frisou que, neste caso, foram analisados os princípios da razoabilidade, boa-fé e da continuidade do serviço público, motivo pelo qual foram mantidas as mesmas condições do contrato vencido, promovendo-se o pagamento correspondente, pois existia determinação legal no sentido de que, mesmo em casos de nulidade contratual, subsistia o dever da Administração de promover o pagamento por tudo aquilo que usufruiu, na forma do entendimento de Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Melo (transcrições de fl. 198 e 199).

Argumentou que não se pode olvidar o fato de que não houve má-fé de ambas as partes, tendo em vista que não restava alternativa à Câmara senão a de permanecer no imóvel que já ocupava há mais de uma década, conforme entendimento exarado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ no REsp n. 327.022-RJ, 5ª Turma, DJU de 04/02/2002 (transcrição de fl. 202).

Assim sendo, concluiu no sentido de que o fato ocorrido se qualificou como imprevisto e que a situação foi de caráter excepcional, não devendo prosperar a afirmação de que o Defendente tenha desobedecido quaisquer preceitos licitatórios, o qual agiu com a máxima boa-fé, indenizando o locador pelo que lhe era devido, bem como atendeu aos anseios sociais e o interesse público dos munícipes, já que os gabinetes dos parlamentares permaneceram em atividade.

Junto às razões de defesa o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra anexou cópia da declaração emitida pela Imobiliária Zucato, fl. 268, apresentada à Equipe de Inspeção.

### **1.6.3 – Do exame dos argumentos do Defendente**

Observou-se que, na forma do disposto no enunciado de Súmula n. 59, deste Tribunal, referenciado no subitem 1.5.3, razão assiste ao Procurador do Defendente, tendo em vista que os contratos de locação de bem imóvel estão submetidos a legislação específica, que admite prorrogação, independentemente da formalização de instrumento próprio, salvo por expressa manifestação contrária de uma das partes.



Registre-se que, tanto no relatório técnico, quanto nas razões de defesa apresentadas, foram relatadas as circunstâncias que ensejaram a Administração da Câmara de Uberaba a permanecer com a ocupação do imóvel locado pelo processo de Dispensa de Licitação n. 040/2014 (imóvel localizado à Rua Tristão de Castro n. 204), mesmo após o encerramento da vigência do acordo original, qual seja, a negativa do proprietário em prorrogar a duração do ajuste e firmar o devido termo aditivo.

Ocorre que, conforme já informado, tal argumentação foi apresentada à Equipe de Inspeção após a solicitação de informações por Comunicado de Inspeção específico, não constando dos procedimentos do citado processo de dispensa de licitação a expressa manifestação do então proprietário do imóvel, tendo sido apurado que os pagamentos dos aluguéis foram devidamente realizados junto à imobiliária contratada.

Posto isto, ao considerar o fato de que não ficou evidenciada junto ao processo de locação do mencionado imóvel a manifestação expressa do proprietário daquele imóvel pela discordância na prorrogação da vigência do acordo original, com a aplicação do disposto na Súmula n. 59 desta Casa esta Coordenadoria conclui no sentido de que foi equivocado o questionamento constante do relatório de inspeção, o qual deve ser desconsiderado.

## **2 - O processo administrativo formalizado pela Câmara para a contratação de fornecedor de combustíveis não obedeceu às normas pertinentes**

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 104 a 104-v, na denúncia oferecida ao SURICATO e examinada no Relatório de Inteligência n. 001/2017 foram suscitadas possíveis ocorrências na contratação de empresa fornecedora de combustíveis para os veículos da frota da Câmara de Uberaba (Posto Via Azul).

Foi constatado que, por intermédio do Processo Licitatório n. 134/2015, na modalidade Pregão Presencial n. 059/2015 (Arquivo/SGAP n. 1346121), em 15/12/2015 o Legislativo de Uberaba contratou a empresa Widson Prata Madeira-ME (Posto Via Azul Ltda.) para o fornecimento de combustíveis (gasolina e óleo diesel), no valor estimado de R\$89.150,00 (oitenta e nove mil cento e cinquenta reais).



Foi apurado que no período de janeiro de 2016 a junho de 2017 as despesas decorrentes da licitação em referência totalizavam o valor de R\$31.488,98 (trinta e um mil quatrocentos e oitenta e oito reais e noventa e oito centavos), conforme Tabelas 9 e 10, fl. 81 e 82 (R\$28.058,08-2016 e R\$3.430,90-até junho/2017)

Foi informado que, da análise do processo de contratação, cujas características foram discriminadas no Quadro 4, fl. 72 e 72-v, foram constatadas as seguintes ocorrências, cabendo ressaltar que a modalidade licitatória pregão se encontrava regulamentada no âmbito da Câmara de Uberaba pela Resolução n. 2.481, de 03/10/2007 (Arquivo/SGAP n. 1346165):

- **Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2015 e a prorrogação indevida da duração dele;**
- **Ausência de indicação de crédito orçamentário em termo aditivo de prorrogação de vigência contratual.**

A Equipe inspetora ressaltou que não foi identificada a causa das ocorrências, as quais tiveram como efeito real a demonstração inadequada, perante os órgãos de controle, da formalização de processos administrativos de contratação de fornecedor de combustíveis.

Desta forma, no subitem 2.2.9 do relatório, fl. 105-v, foi proposta a citação do Senhor Luiz Humberto Dutra, Presidente nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, indicado como responsável pelos achados (quadro de responsabilização, fl. 105-v), para manifestação acerca das ocorrências assinaladas, na forma do *caput* do art. 187 da Resolução n. 12/2008.

Foi ressaltado, ainda, que o descumprimento das normas indicadas é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Quanto às falhas apontadas, verificou-se que:



## **2.1 – Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2015 e a prorrogação indevida da duração dele**

### **2.1.1 – Do apontamento técnico**

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 104-v, foi inadequada a formalização do contrato decorrente do citado processo licitatório, firmado pelo Presidente da Câmara, Senhor Luiz Humberto Dutra, no qual foi prevista a duração do acordo por 12 (doze) meses, de 15/12/2015 a 14/12/2016 (fl. 159 a 165 - Arquivo/SGAP n. 1346121), haja vista que a duração do acordo extrapolou a vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2015, por onde foram pactuados, em afronta ao disposto no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

De outro modo, foi apontado que também não foi adequada a prorrogação da vigência do referido contrato para 14/12/2017, por meio do Primeiro Termo Aditivo firmado pelo referido agente público em 17/11/2016 (fl. 204 e 205- Arquivo/SGAP n. 1346121), tendo em vista que o objeto pactuado não se adequava às hipóteses autorizativas para tais atos, discriminadas nos incisos I, II, IV e V do mencionado dispositivo da Lei de Licitações.

#### Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 57, I, II, IV e V:

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

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

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

[...]

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

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



### **2.1.2 – Dos argumentos do Procurador do Defendente**

O Procurador do Defendente transcreveu, fl. 203 e 204, entendimento doutrinário constante da revista Zênite-Informativo de Licitações e Contratos (ILC), de abril de 2014, relativo ao disposto no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Assinalou, fl. 205 a 210, que o conceito de serviço contínuo não foi definido em nossa legislação, o qual foi construído mediante trabalhos da doutrina e da jurisprudência, conforme manifestação do TCU exarada no Acórdão n. 132/2008 – 3ª Câmara (fl. 205), entendimento de Érica Miranda dos Santos Requi (fl. 205 a 207) e de Marçal Justen Filho (fl. 208).

Ressaltou que a continuidade de um serviço se encontra atrelada à sua essencialidade ou necessidade permanente que o ente público possui, que lhe permita cumprir sua missão constitucional, cuja aferição, na forma dos entendimentos manifestados pela doutrina e pelo TCU, deve ser obtida por meio de critérios objetivos.

Asseverou que, no caso da Câmara de Uberaba foi levado em consideração o fato de que seu quadro de servidores contava com motoristas em atividade e também motoboy, além de possuir frota de veículos oficiais e participar efetivamente do projeto Parlamento Jovem, desenvolvido pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Frisou que, portanto, foram consideradas as funções executadas por cada motorista, no tocante ao funcionamento do órgão, bem como as do motoboy, que promovia as entregas de documentos dentro da cidade de Uberaba, o que também auxilia, e muito, na economia do serviço de postagem.

Registrou que os motoristas, por sua vez, e dentro do exercício de suas atividades, deviam atender também à TV Câmara, em sua programação externa, seja promovendo a locomoção do pessoal para cobertura de matérias institucionais, seja para a cobertura de eventos em que o órgão fizesse parte, com intuito de manter ativa a grade de programação exigida pela ANATEL, para a manutenção da concessão do canal de TV.



Informou que os motoristas também faziam viagens administrativas, levando os vereadores para cursos, palestras, seminários e reuniões que envolvessem temas atinentes às funções de vereança.

Segundo o Procurador, há que se considerar também a abrangência do projeto “Parlamento Jovem”, para o qual o veículo oficial é utilizado para transportar os jovens inscritos no programa, que são trazidos para a Câmara para diversas atividades e reuniões, momento em que lhes é dada a oportunidade de aprender sobre o funcionamento do Poder Legislativo, desenvolvendo, assim, seus conhecimentos políticos.

Desta forma, assinalou, ao final, que, *“diante de todos os fatos analisados em conjunto com os entendimentos doutrinários e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, concluiu-se que no âmbito da Câmara Municipal de Uberaba, o fornecimento de combustível tornou-se imprescindível para a execução de suas funções, por isso, prevaleceu o entendimento de que deveria ser tratado como serviço contínuo, **haja vista a manutenção das atividades essenciais desta edilidade**”*.

Junto às razões de defesa o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra anexou cópias da solicitação para contratação do fornecedor de combustíveis, fl. 270, de atribuições das funções de motorista e moto-boy, fl. 271 e 272, da Resolução n. 2.651/2008, que dispõe sobre as despesas de viagens, fl. 273 a 290, e de documentos relativos à participação de servidores e munícipes no Projeto Jovem, fl. 291 a 311.

### **2.1.3 – Do exame dos argumentos do Defendente**

Verificou-se que foram desnecessárias as referências realizadas pelo Procurador do Defendente quanto às atividades e funções de motoristas e motociclistas a serviço da Câmara de Uberaba, que justificariam a argumentação de que o fornecimento de combustíveis seria caracterizado como serviço contínuo e possibilitariam a adequação do fornecimento de tais produtos à hipótese de prorrogação contratual, disposta no inciso II do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993.



Ressalte-se que as atividades de tais profissionais, não obstante necessitem de combustíveis para deslocamentos em veículos e motocicletas a serviço daquele Órgão, não podem ser vinculadas à forma de contratação de fornecedores destes produtos, cujos atos são autônomos e independentes.

No que se refere à alegação de que o fornecimento de combustíveis pode ser enquadrar como serviço contínuo, observou-se que a exceção prevista no inciso II do art. 57 da Lei de Licitações trata da prestação de serviços a serem executados de forma continuada, conforme ensinamento doutrinário de Marçal Justen Filho, a seguir transcrito:

[...] 6.4) Serviços e compras

A regra não abrange as compras. A distinção reporta-se a questões apontadas nos comentários ao art. 6º. Em termos sumários, existe serviço quando a prestação consiste em obrigação de fazer. Já a compra envolve prestação versando sobre obrigação de dar. [...]

Não há possibilidade de mascarar contratos de compra em prestação de serviço. De nada serve adicionar à transferência de domínio do bem em favor da Administração (objetivo fundamental das partes) alguma prestação de fazer. Se o núcleo do contrato é uma prestação de dar, não se aplicará o regime do dispositivo ora comentado. [...] (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Ed. São Paulo. 2010. Ed. Dialética).

Nesse mesmo sentido decidiu o TCU que não se aplica às compras a noção de execução contínua (Fonte: TCU. Processo n. TC-010.230/1994-7. Decisão n. 110/1996-Plenário).

Cabe destacar que nesta mesma linha esta Corte de Contas já se manifestou com o entendimento de que, em matéria de duração de contratos administrativos a regra geral está inserida no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993 e as exceções estão contempladas nos respectivos incisos, os quais devem ser interpretados restritivamente.

Desta forma, não caberia uma interpretação extensiva dos incisos do citado dispositivo legal, conforme manifestações exaradas nas Consultas n. 833.235 e 805.979, descritas a seguir:

**Consulta n. 833.255 - Sessão de 07/07/2010**

[...] Nota-se que o dispositivo está estruturado sob forma de uma regra geral (inserta na cabeça do artigo) a que se acoplaram algumas exceções (contempladas nos incisos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A regra geral é, percebe-se, que a duração dos contratos administrativos não pode sobejar à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

As exceções existem, mas porque exceções são-têm de ser interpretadas segundo o preceito clássico "interpretam-se as exceções estritissimamente" (CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e aplicação do direito*, 15ª Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995, p.225/238).

Nessa linha de raciocínio, descabe cogitar de dar interpretação extensiva aos incisos do retro transcrito art. 57, aí incluído o inciso II, explicitamente referido na consulta. Nele, a expressão "prestação de serviços" há de ser tomada no sentido estrito, de obrigação de fazer, não podendo, por isso, abranger o significado-que lhe pretendeu atribuir o consulente – de "fornecimento ininterrupto de bens, alguns essenciais a manutenção de atividades específicas como, por exemplo, na área de saúde" (sic).

Registro, ademais, que o elastecimento do conceito de prestação de serviços para abarcar a compra de bens e centros de saúde, por serem eles "essenciais" à manutenção de hospitais e centros de saúde, seria, além de ofensivo à melhor técnica hermenêutica, também inconveniente sob o ponto de vista prático, pois nenhuma razão plausível poderia ser oposta à extensão do mesmo critério às compras de muitíssimos outros bens, também adquiridos pela Administração Pública sob o signo da essencialidade.

**Consulta n. 805.979 – Sessão de 25/08/2010**

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

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

[...]

Em que pesem as alegações e ponderações do Consulente, entendo como o Auditor Gilberto Diniz que o *caput* do artigo 57, da Lei nº 8.666/93 é de caráter financeiro, e a regra geral é que os contratos não podem ser prorrogados em razão da anualidade do orçamento público, sendo que os incisos I, II e IV do referido artigo são exceções à regra geral, devendo ser interpretadas restritivamente, como ensina a boa hermenêutica.

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



Isto posto, conclui-se no sentido de que não merece razão o Procurador do Defendente, sendo que o apontamento técnico efetuado deve permanecer como inicialmente realizado.

## **2.2 – Ausência de indicação de crédito orçamentário em termo aditivo de prorrogação de vigência contratual**

### **2.2.1 – Do apontamento técnico**

No relatório de inspeção foi apontado, fl. 105, que em contrariedade ao disposto no inciso V do art. 55 da Lei Nacional n. 8.666/1993, o Senhor Luiz Humberto Dutra, Presidente da Câmara, não fez registrar no termo aditivo firmado para prorrogação da vigência do contrato decorrente do Pregão Presencial n. 134/2015 (fl. 204 e 205 - Arquivo/SGAP n. 1346121), os créditos orçamentários por onde correriam as despesas nos exercícios de 2016 e 2017.

### **2.2.2 – Dos argumentos do Procurador do Defendente**

De acordo com o Procurador do Defendente, fl. 210 e 211, tal afirmação não merece prosperar, haja vista que o recurso orçamentário destinado a acobertar as despesas com a prorrogação se encontra indicado no processo administrativo (fl. 03).

Ressaltou que o fato da indicação orçamentária não constar no termo aditivo não impediu o cumprimento integral do contrato, pois houve recurso suficiente para tanto.

Acrescentou que a prorrogação não foi formalizada sem a devida previsão de recursos, haja vista que apenas tal informação não foi aposta dentro do termo aditivo.

Diante do exposto, requereu a revisão do relatório técnico apresentado pela equipe de inspeção, tendo em vista estar presente o instituto da boa-fé do gestor e que as informações, ora prestadas, condizem fidedignamente com aquelas já registradas via prestação de contas a este Tribunal, além da não caracterização, e, principalmente, de qualquer prejuízo ao erário, restando demonstrado o cumprimento integral das obrigações do poder público junto aos seus contratantes.

Junto às razões de defesa o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra anexou cópia da solicitação para a contratação de fornecedor de combustíveis, fl. 313.



### 2.2.3 – Do exame dos argumentos do Defendente

Observou-se que não merece razão o Procurador do Defendente, haja vista que, ao examinar os documentos constantes do referido processo de contratação foi possível atestar que aqueles procedimentos foram iniciados ao final do exercício de 2015 e indicado que os recursos orçamentários para acobertar as despesas seriam oriundos do orçamento de 2015, conforme descrito no subitem 14.1 do edital (fl. 32 – Arquivo/SGAP n. 1346121).

Registre-se que, ao considerar o fato de que no acordo original, de 15/12/2015, foi estabelecido que o fornecimento seria realizado pelo período de doze meses, no início de 2016 não foi formalizado termo aditivo para indicação de qual seria o crédito do orçamento daquele exercício que suportaria os gastos decorrentes.

Da mesma forma, ao formalizar o termo aditivo de prorrogação da vigência do acordo para 14/12/2017, por meio do termo aditivo de 17/11/2016 (fl. 204 e 205 – Arquivo/SGAP n. 1346121), também não foi indicado naquele instrumento o crédito orçamentário que suportaria as despesas, tanto em 2016, quanto em 2017.

Cabe destacar que na cláusula segunda do mencionado termo aditivo constou a informação de que *“todos os demais termos, cláusulas e condições do contrato original, bem como as cláusulas de seus aditivos permanecem inalterados”*, o que evidentemente corrobora o questionamento técnico realizado.

Ressalte-se, ainda, que não obstante na solicitação para formalização do referido termo aditivo, de 17/11/2016 (fl. 183 – Arquivo/SGAP n. 1346121) tenha sido indicado determinado crédito orçamentário (idêntico ao indicado no início do processo licitatório - fl. 04 do mesmo arquivo), não foi esclarecido em qual orçamento aquela rubrica estava inserida.

Diante de tais circunstâncias esta Coordenadoria conclui no sentido de que os argumentos apresentados não possibilitaram esclarecer a ocorrência assinalada no relatório de inspeção.



### **3 – Prejuízo ao erário em decorrência de pagamentos de contribuições previdenciárias em atraso**

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 105-v a 109, no Relatório de Inteligência/SURICATO n. 01/2017 foram realizadas pesquisas quanto à possível ausência de recolhimento, pela Câmara, de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Uberaba - IPSERV, com o consequente pagamento de encargos em atraso.

Na análise realizada foi apurada a ocorrência de prejuízo ao erário em decorrência de encargos financeiros provenientes de repasses de contribuições devidas ao INSS (total de R\$337.610,96), assim como o prejuízo aos beneficiários do IPSERV, em função da ausência de inclusão de encargos nas contribuições previdenciárias repassadas em atraso àquela Entidade pela Câmara (R\$212.841,92).

A Equipe inspetora ressaltou que não foi identificada a causa das ocorrências, as quais tiveram como efeito real o prejuízo ao erário em decorrência do descontrole do planejamento orçamentário e financeiro da Câmara, com o pagamento de encargos financeiros pelo atraso na quitação das obrigações previdenciárias devidas ao INSS.

Outro efeito real apontado pela Equipe de Inspeção se refere ao prejuízo aos beneficiários do IPSERV, em função do descontrole do planejamento orçamentário e financeiro da Câmara, com o pagamento em atraso das obrigações previdenciárias devidas àquela Entidade, sem os devidos acréscimos legais.

Assim sendo, no subitem 2.3.9 do relatório, fl. 109, foi proposta a citação dos Senhores Elmar Humberto Goulart e Luiz Humberto Dutra, Presidentes da Câmara de Uberaba nos exercícios de 2014 e de 2015 a 2017, indicados como responsáveis pelos achados (quadro de responsabilização, fl. 109), para manifestação acerca das ocorrências assinaladas, na forma do *caput* do art. 187 da Resolução n. 12/2008.



Foi ressaltado, ainda, que o descumprimento das normas indicadas no relatório é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, e que os valores apurados a título de pagamentos de encargos financeiros nas contribuições devidas ao INSS e os relativos à ausência de acréscimos legais nas contribuições devidas ao IPSEV, ensejam a determinação para o ressarcimento ao erário, na forma do art. 86 desta mesma Lei.

Lei Complementar Estadual n. 102/2008- art. 86:

Art. 86. Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano.

De forma específica, constatou-se que:

### **3.1 – Das contribuições devidas ao INSS**

#### **3.1.1 – Do apontamento técnico**

A Equipe Inspectora informou, fl. 106 e 107, que não se encontra entre as atribuições deste Tribunal a fiscalização, a arrecadação e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

Foi registrado que, nos termos do *caput* do art. 33 da Lei Nacional n. 8.212, de 24/07/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, com a redação dada pela Lei Nacional n. 11.941, de 27/05/2009, “à *Secretaria da Receita Federal do Brasil compete planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, à fiscalização, à arrecadação, à cobrança e ao recolhimento das contribuições sociais previstas no parágrafo único do art. 11 desta Lei, das contribuições incidentes a título de substituição e das devidas a outras entidades e fundos*”. (grifou-se)

Contudo, foi registrado que no exame das guias de contribuições previdenciárias devidas ao INSS pela Câmara (patronal e retenções dos servidores e vereadores), quitadas no período de janeiro de 2015 a junho de 2017, discriminadas nas Tabelas 11, 12 e 13, fl. 83 a 89-v, ficou evidenciado que, em decorrência de atraso no pagamento delas, aquele Órgão arcou com valores consideráveis de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

encargos financeiros (multa e juros), os quais corresponderam aos seguintes montantes anuais:

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

Foi ressaltado que, ao considerar as disposições contidas na Lei Nacional n. 8.212/1991, relativas à forma e prazos de recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao INSS (alínea “b” do inciso I do art. 30), parte dos encargos pagos pela Câmara no exercício de 2015 (R\$8.771,68) decorreu de inobservâncias de prazos de recolhimentos de valores de competência de maio, julho, agosto, outubro e novembro de 2014, que deveriam ter sido efetuadas na gestão do então Presidente, Senhor Elmar Humberto Goulart.

Lei Nacional n. 8.212/1991 – art. 30, I, “b”:

Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:

I - a empresa é obrigada a:

[...]

b) recolher os valores arrecadados na forma da alínea *a* deste inciso, a contribuição a que se refere o inciso IV do art. 22 desta Lei, assim como as contribuições a seu cargo incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais a seu serviço até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da competência;

Foi salientado, ainda, que não obstante não tenham sido apresentadas justificativas que demonstrassem que o fluxo de caixa da Câmara tenha impossibilitado o cumprimento das obrigações previdenciárias nos prazos legais, tais despesas são consideradas como de natureza contínua e obrigatória daquele Órgão, as quais são decorrentes de encargos dos vencimentos dos servidores e agentes políticos, que, necessariamente, devem ser planejadas de forma orçamentária e financeira.



Assim sendo, foi apontado que, em desacordo com o disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Nacional n. 101/2000 o fato apurado caracterizou a ausência de planejamento na gestão da Câmara pelos agentes públicos indicados no quadro retro, haja vista que eles não agiram com vistas a prevenir e corrigir desvios que afetassem o equilíbrio das contas daquele Órgão, o que resultou no pagamento de encargos por atrasos nos pagamentos, atos estes antieconômicos que resultaram em prejuízo à municipalidade na importância apurada.

Lei Complementar Nacional n. 101/2000 – art. 1º, § 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

### **3.1.2 – Dos argumentos dos Defendentes**

#### **3.1.2.1 – Das alegações do Senhor Elmar Humberto Goulart**

De acordo com o Defendente, fl. 104 e 105, quanto às contribuições das competências de maio, julho, agosto e outubro de 2014, recolhidas em agosto de 2015, tais recolhimentos se referem à diferença entre o valor recolhido e o valor informado na GFIP.

Portanto, segundo ele, não se trata de pagamentos em atraso, haja vista que tais competências foram pagas no devido prazo, o qual informou, ainda, que tomou conhecimento da diferença em agosto de 2015, quando a Prefeitura foi obter a CND e foi detectada a diferença de valores, tendo sido apurado, na época, que houve um erro de cálculo pelo sistema, que calculou o valor de contribuição menor do que seria devido.

Alegou que, apurado o fato a Câmara teve que efetuar o pagamento das diferenças o mais rápido possível, devido ao risco de não ser liberada a CND para a Prefeitura, o que implicaria ao Município ficar sem repasses do Governo Federal e Estadual, inviabilizando a realização de projetos, restando ao Município e a população prejudicados.



Diante do exposto, esclareceu que as despesas com juros e multas não aconteceram por má-fé da Administração, uma vez que tudo foi ocasionado por um erro de sistema, cuja falha não causou prejuízos aos servidores, ao INSS, bem como ao Município, razões pelas quais requereu que seja acolhida a justificativa, declarando sanadas as ponderações referentes aos pagamentos ao INSS.

### **3.1.2.2 - Das alegações do Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra**

Segundo o Procurador do Defendente, fl. 212 a 225, muito se tem discutido e questionado acerca da responsabilidade dos administradores públicos em restituir ao erário as quantias pertinentes às despesas decorrentes de encargos financeiros por pagamento de obrigações fora do prazo de vencimento.

Afirmou que os questionamentos são pertinentes, pois nem sempre o atraso no cumprimento de obrigação é motivado e causado pelo atual gestor da coisa pública, já que ele, e tomando por base a análise de cada caso concreto, poderia não possuir condições suficientes para evitar tal atraso, como no caso do ora Defendente.

Assinalou que é compulsório, na análise de qualquer processo administrativo de apuração de dano, a verificação do aspecto da boa-fé do ordenador da despesa, sob pena de se praticar injustiça frente àquele que não deu causa aos fatos, cuja boa-fé deve ser extraída das circunstâncias dos fatos concretos.

Ressaltou que a Câmara de Uberaba, então gerida nos exercícios de 2015, 2016 e 2017 pelo Senhor Luiz Humberto Dutra, ora Defendente, não possuía alternativa diversa a não ser recolher os encargos sociais em atraso, uma vez que tal obrigação não foi gerada por ele, mas sim assumida, sem qualquer possibilidade contrária, já no início do ano de 2015.

Frisou que ao iniciar a gestão para o biênio 2015/2016 o Defendente se deparou com a falta de recolhimento, por parte de seu antecessor, dos encargos sociais devidos ao INSS, correspondentes, principalmente, aos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2014, além de outras competências daquele exercício, conforme restou comprovado pela Tabela 11, fl. 83/83-v e 84/84-v.



Afirmou que as câmaras municipais não possuem receita própria, dependendo, única e exclusivamente, do repasse mensal feito pelo Poder Executivo a título de duodécimos, razão pela qual o Legislativo de Uberaba se viu obrigado a utilizar parte de seu orçamento, previamente fixado para o exercício de 2015, para abarcar as despesas oriundas do não pagamento, por parte do gestor anterior, dos encargos sociais relativos aos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2014, dentre outras competências, o que, de forma inequívoca, influenciou imediatamente no fluxo de caixa do ano de 2015.

Alegou que tais pagamentos influenciaram diretamente e de forma negativa a execução orçamentária-financeira do citado exercício, já que para pagar despesas atrasadas do ano de 2014 foi preciso deixar, naturalmente, que parcelas futuras também ficassem sem quitação, vindo a quitá-las no ano imediatamente subsequente, ou seja, em 2016.

Assinalou que, diante disto, a execução do programa orçamentário/financeiro da Câmara no ano de 2015 sofreu graves prejuízos em seu fluxo de caixa, tendo em vista que, conforme se depreende da Tabela 11, fl. 83/83-v e 84/84-v, o Defendente arcou, somente no ano de 2015, com o valor principal de R\$691.748,71 (seiscentos e noventa e um mil setecentos e quarenta e oito reais e setenta e um. centavos), referentes aos encargos sociais devidos e não pagos pela gestão anterior (competências de maio, julho, agosto, outubro, novembro, dezembro e 13º salário do ano de 2014).

Desta forma, diante de tais circunstâncias, o Procurador afirmou que *“tal feito, por si só, justifica e esclarece o real motivo pelo não recolhimento total dos encargos sociais relativos ao ano de 2015, ante a impossibilidade orçamentário-financeira de fazê-lo, causada pelo grave prejuízo verificado no fluxo de caixa da Câmara Municipal de Uberaba ...”*.

Acrescentou que, não obstante os prejuízos sofridos em seu fluxo de caixa no exercício de 2015, a Câmara se viu, novamente, diante de outro grave problema envolvendo sua receita mensal, proveniente do repasse de duodécimos no exercício posterior.



Informou que, não obstante o valor do duodécimo mensal fixado no orçamento do exercício de 2016 para o Poder Legislativo (R\$2.115.821,25 – total de R\$25.389.855,05 – Lei Municipal n. 12.352/2015), a Prefeitura não repassou o valor mensal correspondente, efetuando depósitos fora do prazo e em valores menores do que necessariamente deveria realizar, vindo a causar, indiscutivelmente, prejuízos à Câmara.

Informou que, diante de tal fato, o valor da redução anual do orçamento do Poder Legislativo (R\$540.783,05) intierferiu negativamente no fluxo de caixa daquele Órgão no decorrer do exercício de 2016.

Assinalou que a necessidade do exame da conduta do gestor, para determinar a sua responsabilidade, está bem exposta nos ensinamentos de Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral (transcrição de fl. 218), sendo que, a partir da constatação da complexidade administrativa do setor público deverá ser observada a sua atuação na condução da coisa pública, que nada mais é do que verificar a boa-fé ou não na prática do seu ato.

Transcreveu, fl. 219, decisão do TCU constante do Acórdão 7.506/2010 – 2ª Câmara, que trata da análise da boa-fé do gestor, e afirmou que a presença da boa-fé é preponderante para excluir a sua responsabilidade na restituição de despesa com encargos financeiros decorrentes do atraso de pagamento de obrigação, não podendo ele ser penalizado por aquilo que não deu causa, sob pena de causar graves e irremediáveis prejuízos aos jurisdicionados.

Do mesmo modo, transcreveu ensinamento doutrinário sobre o tema de Hely Lopes Meirelles, fl. 219 e 220, a manifestação do Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Luiz Fux, no Recurso Especial n. 734.984-SP (2005/0044974-2), fl. 220 a 222, assim como decisão exarada por este Tribunal no processo de Julgamento da Legalidade das Despesas n. 447.139, fl. 222 e 223.

Com fundamento no julgado deste Tribunal, acima referenciado, o Procurador assinalou que, de forma incisiva, a *“jurisprudência do Tribunal é pacífica em considerar pagamentos de juros como decorrência de desconrole e de planejamento precário da Administração, sendo que tal prática, uma vez verificada, sem justificativa plausível, é de responsabilidade do gestor”*, conforme decisão dada no Processo Administrativo n. 674.789 (transcrição de fl. 224).



Deste modo, reiterou a informação de que o Defendente não deu causa ao pagamento dos juros e multas nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, inclusive, incidentes sobre o atraso no recolhimento de parcelas devidas ao INSS, já que o fluxo de caixa da Câmara foi prejudicado diretamente desde o início de 2015, o qual se viu obrigado a arcar com os valores dos encargos sociais em atraso, referentes ao ano de 2014, e, posteriormente, em 2016, se viu lesado frente à diminuição e à impontualidade dos repasses do Executivo, razões pelas quais solicitou que sejam acatadas as justificativas ora apresentadas.

Junto às razões de defesa o Procurador do Defendente anexou cópias da lei orçamentária para o exercício de 2016, fl. 315 a 323, de ofícios encaminhados pela Câmara ao Executivo para a realização de repasses nos valores previstos no orçamento, fl. 325 a 339, bem como de demonstrativo que evidenciou o descumprimento, pela Prefeitura, dos devidos repasses de duodécimos à Câmara no exercício de 2016.

### **3.1.3 – Do exame dos argumentos dos Defendentes**

#### **3.1.3.1 – Das alegações do Senhor Elmar Humberto Goulart**

Constatou-se que, conforme demonstrado na Tabela 11, anexa ao relatório de inspeção, fl. 83 a 85, parte dos encargos financeiros decorrentes de recolhimentos de contribuições previdenciárias em atraso ao INSS, de competência do exercício de 2014 (maio, julho, agosto e outubro), cujos valores foram atribuídos ao ora Defendente, efetivamente se referem a “diferenças” de contribuições, conforme discriminado nas respectivas NEs/OPs (fl. 63 a 75 – Arquivo/SGAP n. 1346145).

Ressalte-se que, não obstante o Defendente não tenha anexado às razões de defesa quaisquer documentos relativos aos suscitados erros de sistema, que ocasionaram o cálculo incorreto das contribuições dos respectivos meses, na presente análise esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de ser razoável admitir que as contabilizações de tais “diferenças” tenham sido resultantes de tais falhas.



Cabe destacar que, embora a competência das contribuições fosse do orçamento do exercício de 2014, ao constatar os erros e emitir as guias para os devidos ajustes a contabilização das despesas foi efetuada em 2015, não sendo adequado imputar ao Presidente da Câmara no primeiro exercício, ora Defendente, os débitos dos encargos apurados em função das mencionadas “falhas de sistema”.

Conforme demonstrado no Quadro 11, fl. 83 a 85, os valores dos encargos decorrentes de tais pagamentos corresponderam ao total de R\$7.336,31 (sete mil trezentos e trinta e seis reais e trinta e um centavos) – NEs/OPs 619-R\$2.527,39 + 620-R\$2.542,65 + 621-R\$229,38 + 622-R\$2.036,89 -, o qual deve ser desconsiderado do débito imputado ao Senhor Elmar Humberto Goulart.

Releva notar que, conforme precedente deste Tribunal, suscitado pelo Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra (processo de Julgamento da Legalidade das Despesas n. 447.239 – Prefeitura Municipal de Aracitaba – 1992 – Sessão da Segunda Câmara de 19/10/2015), *“a jurisprudência do Tribunal é pacífica em considerar pagamentos de juros como decorrência de desconrole e de planejamento precário da Administração, sendo que tal prática, uma vez verificada, sem justificativa plausível, é de responsabilidade do gestor”*. (grifou-se)

Contudo, o Defendente não se manifestou quanto aos demais encargos a ele atribuídos, provenientes do não recolhimento tempestivo das contribuições ao INSS do mês de novembro de 2014 (data-limite 20/12/2014), quando ainda era Presidente da Câmara, no valor total de R\$1.435,37 (um mil quatrocentos e trinta e cinco reais e trinta e sete centavos) - pagas em 13/01/2015 - NEs/OPs 30-R\$552,49 + 31-R\$882,88 -, conforme relacionado na Tabela 11, fl. 83 a 85 (comprovante de fl. 01 a 07 – Arquivo/SGAP n. 1346145).

Isto posto, conclui-se que as razões de defesa apresentadas pelo Defendente possibilitaram esclarecer, em parte, a ocorrência a ele atribuída no relatório de inspeção.

### **3.1.3.2 – Das alegações do Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra**

Observou-se que o Procurador objetivou esclarecer as ocorrências atribuídas ao Senhor Luiz Humberto Dutra, sob o argumento de que no exercício de 2015 o orçamento da Câmara foi impactado com despesas devidas ao INSS, provenientes do exercício anterior, e que em 2016 ocorreram repasses a menor pelo



Executivo, o que ocasionou o atraso nos pagamentos das contribuições previdenciárias, devido ao reflexo de tais fatos no fluxo de caixa daquele Órgão.

Cabe informar, de início, que a Equipe de Auditoria anexou ao SGAP, como documentação comprobatória dos apontamentos efetuados, apenas as cópias dos documentos de contabilização de contribuições previdenciárias pagas ao INSS entre 2015 a 2017, onde foram registrados acréscimos de juros e multas por atrasos nos pagamentos, conforme discriminado nas Tabelas 11, 12 e 13, fl. 83 a 89-v.

Desta forma, com o objetivo de esclarecer e confirmar as alegações do Procurador, na presente análise foram realizadas consultas aos registros do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM, encaminhados a este Tribunal pela Câmara de Uberaba.

Assim sendo, de forma específica, verificou-se que:

#### a - Exercício de 2015

De acordo com os registros do SICOM, no exercício de 2015 a Câmara de Uberaba recolheu contribuições previdenciárias ao INSS no montante de R\$1.717.277,55 (um milhão setecentos e dezessete mil duzentos e setenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos), nos termos do relatório de fl. 345 a 346-v.

Conforme apontado pelo Procurador do Defendente, deste valor, ficou evidenciado que o montante de R\$691.748,71 (seiscentos e noventa e um mil setecentos e quarenta e oito reais e setenta e um centavos), ou seja, 40,28%, referiu-se a contribuições relativas à competência do exercício de 2014, não contabilizadas e pagas naquele período, as quais foram empenhadas e quitadas no exercício de 2015, consoante quadro a seguir:

NE/OP	Data/NE/ OP	Data/pagtº	Classificação da Despesa	Valor (R\$)	Fl. - Arquivo/SGAP n. 1346145
30	13/01/15	23/01/15	01.00110.01.122.0001.2405.3.1.90.13.03	54.836,31	
OP 38	13/01/15	23/01/15	OP	965,84	01/04
<b>Subtotal</b>				<b>55.802,15</b>	
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE NOVEMBRO 2014					
31	13/01/15	23/01/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	<b>89.171,31</b>	05/07
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE NOVEMBRO 2014					
619	24/08/15	28/08/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	<b>10.078,63</b>	63/66
Histórico do Empenho: REF DIFERENÇA INSS LEGISLATIVO MAIO 2014					
620	24/08/15	28/08/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	<b>10.576,31</b>	67/70
Histórico do Empenho: REF DIFERENÇA INSS LEGISLATIVO JULHO 2014					
621	24/08/15	28/08/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	<b>975,62</b>	71/74
Histórico do Empenho: REF DIFERENÇA INSS LEGISLATIVO AGOSTO 2014					



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

NE/OP	Data/NE/ OP	Data/pagtº	Classificação da Despesa	Valor (R\$)	Fl. – Arquivo/SGAP n. 1346145
622	24/08/15	28/08/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	<b>9.072,80</b>	75/78
Histórico do Empenho: REF DIFERENCA INSS LEGISLATIVO OUTUBRO 2014					
Subtotal - Presidente 2013/2014 - Elmar Humberto Goulart				175.676,82	
32	13/01/15	23/01/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	32.825,17	08/11
<b>Subtotal</b>				<b>32.825,17</b>	
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DOS VEREADORES DO MES DE NOVEMBRO 2014					
33	13/01/15	22/01/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	84.766,54	12/17
39	13/01/15	22/01/15	OP	36.652,71	
35	13/01/15	22/01/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	32.887,95	
41	13/01/15	22/01/15	OP	6.277,96	
<b>Subtotal</b>				<b>160.585,16</b>	
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DO 13º/2014					
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DE ADJUDA DE CUSTO DOS VEREADORES 2014					
34	13/01/15	22/01/15	01.00110.01.122.0001.2405.3.1.90.13.03	49.262,76	18/22
40	13/01/15	22/01/15	OP	21.117,34	
<b>Subtotal</b>				<b>70.380,10</b>	
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DO 13º 2014					
36	13/01/15	20/03/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	87.960,16	23/27
184	16/03/15	20/03/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	5.054,33	
42	16/03/15	20/03/15	OP	39.039,32	
<b>Subtotal</b>				<b>132.053,81</b>	
Histórico do Empenho: REF COMPLEMENTACAO DA NOTA DE EMPENHO 036					
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO 2014					
37	13/01/15	20/03/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	32.500,17	28/32
185	16/03/15	20/03/15	01.00110.01.031.0001.2406.3.1.90.13.03	1.551,12	
43	16/03/15	20/03/15	OP	6.277,96	
<b>Subtotal</b>				<b>40.329,25</b>	
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DOS VEREADORES DO MES DE DEZEMBRO 2014					
Histórico do Empenho: REF COMPLEMENTACAO DA NOTA DE EMPENHO 037					
38	13/01/15	20/03/15	01.00110.01.122.0001.2405.3.1.90.13.03	53.362,57	33/37
183	16/03/15	20/03/15	01.00110.01.122.0001.2405.3.1.90.13.03	3.073,01	
44	16/03/15	20/03/15	OP	23.462,82	
<b>Subtotal</b>				<b>79.898,40</b>	
Histórico do Empenho: REFERE-SE AO INSS INCIDENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO 2014					
Histórico do Empenho: REF COMPLEMENTACAO DA NOTA DE EMPENHO 038					
<b>Subtotal</b>				<b>79.898,40</b>	
<b>Total</b>				<b>691.748,71</b>	

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

Registre-se que, não obstante o orçamento da Câmara ter correspondido a valor significativo (repasses recebidos no total de R\$22.689.271,96 – fl. 347), ficou evidente que as contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2014, pagas no início de 2015, impactaram significativamente no cumprimento das obrigações de



tal natureza de competência do início deste último exercício, as quais passaram a ser cumpridas apenas a partir de maio, com a inserção dos devidos encargos por atrasos (Tabela 11, fl. 83 a 85).

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

#### **b - Exercícios de 2016 e 2017**

No que se refere às contribuições previdenciárias ao INSS, realizadas nos exercícios de 2016 e 2017, diferentemente do apurado em 2015 não ficou caracterizado que os repasses de duodécimos a menor, efetuados pelo Executivo à Câmara, conforme suscitado pelo Procurador do Defendente, tenham sido a razão expressa pelos atrasos nos pagamentos e a consequente inserção de multas e juros nas guias de arrecadação.

Os registros do SICOM de 2016 e 2017 indicaram que as contribuições ao INSS, quitadas pela Câmara, totalizaram os valores de R\$1.584.799,55 (um milhão quinhentos e oitenta e quatro mil setecentos e noventa e nove reais e cinquenta e cinco centavos), fl. 348 e 348-v, e R\$2.792.157,20 (dois milhões setecentos e noventa e dois mil cento e cinquenta e sete reais e vinte centavos), fl. 349 e 349-v.

Contudo, os relatórios de pagamentos realizados, fl. 350 a 354, evidenciaram que as primeiras quitações de contribuições ao citado Instituto ocorreram apenas em março de 2016 e em fevereiro de 2017, o que caracterizou o fato de que tais contribuições não foram inseridas nos fluxos de caixa da Câmara nos primeiros meses daquele exercício.



Cabe destacar, ainda, que entre o final de 2015 e 2016 permaneceram pendentes de pagamentos contribuições de competência do primeiro exercício na importância total de R\$160.629,91 (cento e sessenta mil seiscentos e vinte e nove reais e noventa e um centavos), conforme descrito na Tabela 11, fl. 83 a 85 (R\$75.186,61 + R\$23.389,07 + R\$8.207,02 + R\$8.207,02 + R\$45.640,19 -, valor este que, a princípio, não impactou significativamente nas subseqüentes execuções financeiras do Legislativo de Uberaba.

Cabe reiterar a informação de que, conforme o precedente deste Tribunal, suscitado pelo Procurador do Defendente (processo de Julgamento da Legalidade das Despesas n. 447.239 – Prefeitura Municipal de Aracitaba – 1992 – Sessão da Segunda Câmara de 19/10/2015), já referenciado no subitem 3.1.3.1, o “... *pagamentos de juros [...], sem justificativa plausível, é de responsabilidade do gestor*”, o que foi o caso ora em análise. (grifou-se)

Assim sendo, devido a tais circunstâncias, esta Coordenadoria se manifesta no sentido de que os argumentos do Procurador não possibilitaram esclarecer os apontamentos realizados pela Equipe Inspetora, relativos às despesas indevidas com o pagamento de juros e multas por atrasos na quitação de contribuições devidas ao INSS nos exercícios de 2016 e 2017 (até julho), as quais totalizaram o valor de R\$245.614,86 (duzentos e quarenta e cinco mil seiscentos e quatorze reais e oitenta e seis centavos) - R\$220.130,00/2016 e R\$25.484,86/2017 até julho).

### **3.2 – Das contribuições devidas ao IPSEV**

#### **3.2.1 – Do apontamento técnico**

De acordo com a Equipe de Inspeção, fl. 106-v a 107-v, o IPSEV foi criado no âmbito do Município de Uberaba pela Lei Complementar Municipal n. 190, de 27/11/2000 (Arquivo/SGAP n. 1346147).

Foi informado que, por intermédio da Lei Complementar Municipal n. 412, de 05/10/2009 (Arquivo/SGAP n. 1346149), foi instituído o Plano de Custeio do referido Instituto, na qual é definido no art. 10 que constituem fontes de tal custeio as receitas provenientes da contribuição da Administração Direta, Autárquica e Fundacional dos Poderes Executivo e Legislativo, as contribuições dos segurados



ativos, dos servidores ativos e pensionistas, as receitas provenientes de investimentos patrimoniais, de valores aportados pelo Município, doações previstas no orçamento e outros bens, direitos e ativos com finalidades previdenciárias.

Foi registrado que no *caput* do art. 11 é estabelecido que as contribuições previdenciárias de que tratem os incisos I e II do art. 10 desta Lei (contribuições patronais e dos servidores ativos) serão de 11% (onze por cento), incidentes sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores efetivos/estáveis ativos, enquanto que no art. 12 é disposto que as contribuições dos inativos e pensionistas é no mesmo percentual e incidirá sobre a parcela que supere o valor do teto do RGPS.

Lei Complementar Municipal n. 412/2009 – art. 10, I e II, art. 11 e art. 12:

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

- I – Contribuição da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Uberaba;
- II – Contribuição dos segurados ativos;

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

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

Foi frisado que, nos termos do *caput* e o § 1º do art. 14 da mesma Lei “o recolhimento das contribuições dos segurados e patronais será até o décimo dia do mês subsequente ao mês de competência, exceto para a contribuição relativa ao abono anual ...”, cujas contribuições devem ser realizadas “... até o penúltimo dia útil do mês do efetivo pagamento”.

A Equipe de Inspeção informou que no § 4º do mesmo dispositivo legal é estabelecido que “o não pagamento das contribuições e aportes nas datas e condições apontadas no *caput* e §§ 1º e 2º implicará na responsabilidade civil, administrativa e penal de quem lhe tenha dado causa”, enquanto que no § 5º é disposto que, “do não recolhimento das contribuições e aportes nas datas indicadas, incidirão os acréscimos legais praticados no INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) por mês de atraso ou fração, calculados sobre o montante do débito do período compreendido entre a data prevista e a do efetivo pagamento”.



Foi ressalvado, ainda, que nos termos do *caput* do art. 8º-A da Lei Nacional n. 10.887, de 18/06/2004, “*a responsabilidade pela retenção e recolhimento das contribuições de que tratam os art. 4º a 6º e 8º será do dirigente e do ordenador de despesa do órgão ou entidade que efetuar o pagamento da remuneração ou do benefício*”.

Quanto às regras praticadas pelo INSS, relativas a atrasos de repasses, no relatório de inspeção foi observado que no art. 35 da Lei Nacional n. 8.212/1991, com a redação dada pela Lei Nacional n. 11.941/2009, é disposto que “*os débitos com a União decorrentes das contribuições sociais [...], não pagos nos prazos previstos em legislação, serão acrescidos de multa de mora e juros de mora, nos termos do art. 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996*”.

Foi registrado que no art. 61 da citada Lei, que dispõe sobre a legislação tributária federal e as contribuições para a seguridade social, são dispostas as seguintes diretrizes:

*Art. 61. Os débitos para com a União, decorrentes de tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores ocorrerem a partir de 1º de janeiro de 1997, não pagos nos prazos previstos na legislação específica, serão acrescidos de multa de mora, calculada à taxa de trinta e três centésimos por cento, por dia de atraso.*

*§ 1º A multa de que trata este artigo será calculada a partir do primeiro dia subsequente ao do vencimento do prazo previsto para o pagamento do tributo ou da contribuição até o dia em que ocorrer o seu pagamento.*

*§ 2º O percentual de multa a ser aplicado fica limitado a vinte por cento.*

*§ 3º Sobre os débitos a que se refere este artigo incidirão juros de mora calculados à taxa a que se refere o § 3º do art. 5º, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao vencimento do prazo até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento no mês de pagamento.*

De acordo com a Equipe Inspetora, no exame das guias de contribuições previdenciárias devidas ao IPSEV pela Câmara (patronal e retenções), relativas ao período de janeiro de 2015 a junho de 2017, discriminadas nas Tabelas 14 a 25, fl. 90 a 95-v (Arquivo/SGAP n. 1346271), ficou caracterizado o atraso no pagamento delas, sendo que o Presidente da Câmara, Senhor Luiz Humberto Dutra, não determinou que nelas fossem inseridos os devidos acréscimos legais, exigidos pelo § 5º do art. 14 da Lei Complementar Municipal n. 412/2009.



Desta forma, foi apontado que ao proceder ao cálculo dos referidos acréscimos, nos termos da metodologia adotada pelo INSS, os valores que deixaram de ser somados às contribuições previdenciárias pagas em atraso somaram as seguintes importâncias anuais, o que também caracterizou o desequilíbrio orçamentário e financeiro, em afronta ao § 1º do art. 1º da Lei Complementar Nacional n. 101/2000, e o prejuízo aos beneficiários do IPSEV:

Exercício	Valor dos acréscimos não pagos (R\$)					Presidente da Câmara	Tabela Arquivo/SGAP n. 1346271
	Regime Previdenciário		Regime Financeiro		Total		
	Patronal/servidor	Cedidos	Patronal/servidor	Cedidos			
2015	27.280,60	6.044,83	6.759,07	2.924,57	43.009,07	Luiz Humberto Dutra	Tabelas 14 a 17
2016	85.854,20	14.895,33	20.353,11	7.875,18	128.977,82		Tabelas 18 a 21
2017 (até junho)	28.951,64	2.924,70	7.207,80	1.770,89	40.855,03		Tabelas 22 a 25
<b>Total</b>	<b>142.086,44</b>	<b>23.864,86</b>	<b>34.319,98</b>	<b>12.570,64</b>	<b>212.841,92</b>		

### 3.2.2 – Dos argumentos do Procurador do Defendente

De acordo com o Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, fl. 275 a 279, o fato em debate decorreu da mesma situação descrita no subitem 3.1.2.2, uma vez que os prejuízos financeiros vivenciados pela Câmara desde o início de 2015 impactaram negativamente na execução financeira daquele ano, repercutindo, inclusive, nos exercícios posteriores.

Ressaltou que os recolhimentos devidos ao IPSEV, em decorrência das grandes dificuldades em se manter o necessário fluxo de caixa, foram reprogramados dentro das possibilidades orçamentário-financeiras que o Poder Legislativo dispunha no exercício, tudo em decorrência dos prejuízos financeiros já demonstrados na peça de defesa.

Reiterou a informação de que o Defendente foi sendo lesado desde o primeiro mês da sua gestão para o biênio 2015/2016, quando se viu obrigado assumir quase R\$700.000,00 (setecentos mil reais) de débitos devidos ao INSS, deixados pela gestão anterior, bem como a redução orçamentário-financeira vivenciada, não tendo restado a ele alternativa senão reprogramar os repasses e liquidá-los conforme lhe permitia o fluxo de caixa dos exercícios de 2015, 2016 e 2017.



O Procurador do Defendente transcreveu, fl. 227 a 229, decisão exarada por este Tribunal no Processo Administrativo n. 643.888, no qual foi analisada a boa-fé do gestor para aplicação de penalidade, o qual informou que anexou à peça de defesa o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP do Município de Uberaba, que demonstra que todos os encargos sociais do Poder Legislativo se encontram quitados, razões pelas quais solicitou que sejam acatadas as justificativas ora apresentadas.

Junto às razões de defesa o Procurador anexou cópia do CRP do Município de Uberaba, de 27/05/2017, fl. 343.

### **3.2.3 – Do exame dos argumentos do Procurador do Defendente**

Verificou-se que, no caso em análise, razão não assiste ao Procurador, haja vista que o apontamento efetuado diz respeito à ausência de acréscimo de multas e juros nas guias de recolhimentos das contribuições previdenciárias devidas ao IPSEV entre janeiro de 2015 a junho de 2017, em decorrência de atrasos em tais procedimentos.

Não obstante as circunstâncias suscitadas pelo Representante possam ter impactado nas execuções orçamentárias e financeiras da Câmara no período, no caso específico do IPSEV caberia àquele Órgão proceder ao recolhimento das contribuições com os devidos acréscimos legais, o que efetivamente não ocorreu, conforme apurado pela Equipe de Inspeção.

Registre-se que no relatório técnico não se discutiu a legalidade dos atrasos nos recolhimentos, mas, sim, a inobservância da inserção de tais acréscimos por ocasião dos pagamentos, o que era exigido pela legislação que rege o IPSEV, fato este que, na forma do relatado pela Equipe de Inspeção, além de caracterizar o desequilíbrio orçamentário e financeiro da Câmara, ocasionou, principalmente, o prejuízo aos beneficiários do IPSEV.

Quanto ao precedente deste Tribunal, indicado pelo Procurador, refere-se ao Processo Administrativo n. 643.888, julgado na Sessão da Primeira Câmara de 02/08/2016 (Prefeitura de Pedro Teixeira – 1995/1996), no qual foi acordado que *“o pagamento de juros de mora constitui penalidade que pode ser acarretada pela ausência de controle do responsável sobre suas obrigações legais, porém, para*



*caracterizar dano, deve-se demonstrar a responsabilidade do gestor na escassez de recursos disponíveis para o pagamento à época”.*

Diante do já relatado, tal precedente não guarda correlação com o caso em debate, uma vez que, conforme já relatado, a ocorrência diz respeito à não inserção e pagamento de encargos por atrasos nos recolhimentos de contribuições previdenciárias devidas pela Câmara ao IPSEV, razões pelas quais os argumentos apresentados não são suficientes para esclarecer os apontamentos realizados no relatório de inspeção.

### **III – Conclusão**

Com estas considerações, as justificativas apresentadas pelo Senhor Elmar Humberto Goulart, Presidente da Câmara de Uberaba no exercício de 2014, e pelo Procurador do Senhor Luiz Humberto Dutra, Presidente daquele Órgão nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, foram devidamente analisadas, as quais não esclareceram todos os apontamentos realizados no relatório de inspeção, que foram a eles atribuídos da seguinte forma:

**- Senhor Elmar Humberto Goulart – Presidente da Câmara no exercício de 2014:**

**- Item 1 - Os processos administrativos formalizados pela Câmara para locações de imóveis, onde funcionavam os gabinetes dos vereadores, não obedeceram às normas legais pertinentes**

**- Subitem 1.1 – Instruções inadequadas dos processos de dispensa de licitação – fl. 357-v a 361-v:** autorizou a abertura do processo de Dispensa de Licitação n. 040/2014 (locação do imóvel situado à Rua Tristão de Castro n. 204, Centro – Gabinete dos vereadores), sem observar que, para o início dos procedimentos, seria necessária a demonstração da compatibilidade dos preços avaliados com os de mercado, “segundo regular avaliação prévia”, o que evidenciou a inobservância às disposições contidas no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993 e a instrução processual para a justificativa de preços, exigida pelo inciso III do parágrafo único do art. 26 da citada Lei;



- **Subitem 1.2 – Não emissão e publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação formalizadas – fl. 361-v a 363-v:** não procedeu à devida emissão e publicação, na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos, do termo de ratificação da Dispensa de Licitação n. 040/2014, formalizada sob a sua responsabilidade, não tendo sido observada a exigência contida no *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- **Subitem 1.4 – Ausência de indicação de valores contratuais – fl. 365-v a 366-v:** não obstante no instrumento contratual decorrente do processo de Dispensa de Licitação n. 040/2014 tenha sido disposto o valor mensal da locação do imóvel, não observou que no referido acordo não foi disposto o valor total do ajuste, mesmo que por estimativa, o que caracterizou a inobservância à exigência contida no inciso III do art. 55 da Lei de Licitações e o enunciado de Súmula n. 16, deste Tribunal;

- **Item 3 – Prejuízo ao erário em decorrência de pagamentos de contribuições previdenciárias em atraso:**

- **Subitem 3.1 – Das contribuições devidas ao INSS – fl. 375 a 380-v:** em desacordo com o disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Nacional n. 101/2000, em decorrência de atraso no pagamento de guias de contribuições previdenciárias devidas ao INSS pela Câmara (patronal e retenções dos servidores e vereadores), relativas ao exercício de 2014, de sua responsabilidade (pagas em 2015), a Câmara arcou, de forma injustificada, com encargos financeiros (multa e juros) no valor total de R\$1.435,37 (um mil quatrocentos e trinta e cinco reais e trinta e sete centavos), o que correspondeu a atos antieconômicos que resultaram em prejuízo à municipalidade na referida importância;

- **Senhor Luiz Humberto Dutra – Presidente da Câmara nos exercícios de 2015, 2016 e 2017:**

- **Item 1 - Os processos administrativos formalizados pela Câmara para locações de imóveis, onde funcionavam os gabinetes dos vereadores, não obedeceram às normas legais pertinentes**

**1.1 – Instruções inadequadas dos processos de dispensa de licitação – fl. 357-v a 361-v:** autorizou a abertura dos processos de Dispensa de Licitação n. 040/2015



(locação do imóvel situado à Rua Vigário Silva n. 29, Centro – Gabinete dos vereadores) e 081/2015 (locação de estacionamento anexo ao imóvel situado na Rua Cel. Manoel Borges n. 52 – antigo Hotel Regina), sem observar que, para o início dos procedimentos, seria necessária a demonstração da compatibilidade dos preços avaliados com os de mercado, “segundo regular avaliação prévia”, o que evidenciou a inobservância às disposições contidas no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993 e a instrução processual para a justificativa de preços, exigida pelo inciso III do parágrafo único do art. 26 da citada Lei;

- **Subitem 1.2 – Não emissão e publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação formalizadas – fl. 361-v a 363-v:** não procedeu à devida emissão e publicação, na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos, dos termos de ratificação das Dispensas de Licitação n. 040/2014 e 081/2015, formalizadas sob a sua responsabilidade, não tendo sido observada a exigência contida no *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- **Subitem 1.4 – Ausência de indicação de valores contratuais – fl. 365-v a 366-v:** não obstante nos instrumentos contratuais, decorrentes dos processos de Dispensas de Licitação n. 040/2015 e 081/2015, tenham sido dispostos os valores mensais das locações dos imóveis, não observou que nos referidos acordos não foram dispostos os valores totais dos ajustes, mesmo que por estimativa, o que caracterizou a inobservância à exigência contida no inciso III do art. 55 da Lei de Licitações e o enunciado de Súmula n. 16, deste Tribunal;

- **Item 2 - O processo administrativo formalizado pela Câmara para a contratação de fornecedor de combustíveis não obedeceu às normas pertinentes:**

- **Subitem 2.1 – Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2015 e a prorrogação indevida da duração dele – fl. 371 a 373-v:** não observou que foi inadequada a formalização do contrato decorrente do Processo Licitatório n. 134/2015, na modalidade Pregão Presencial n. 059/2015, destinado à contratação de fornecedor de combustíveis (Widson Prata Madeira-ME - Posto Via Azul Ltda.), no qual foi prevista a duração do acordo por 12 (doze) meses, de 15/12/2015 a 14/12/2016, haja vista que a duração



do acordo extrapolou a vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2015, por onde foram pactuados, em afronta ao disposto no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- também não observou a inadequação da prorrogação da vigência do referido contrato para 14/12/2017, por meio do primeiro termo aditivo firmado em 17/11/2016, tendo em vista que o objeto pactuado não se adequava às hipóteses autorizativas para tais atos, discriminadas nos incisos I, II, IV e V do mencionado dispositivo da Lei de Licitações;

- **Subitem 2.2 – Ausência de indicação de crédito orçamentário em termo aditivo de prorrogação de vigência contratual – fl. 373-v e 374:** em contrariedade ao disposto no inciso V do art. 55 da Lei Nacional n. 8.666/1993, não fez registrar no termo aditivo firmado para prorrogação da vigência do contrato decorrente do Pregão Presencial n. 134/2015, os créditos orçamentários por onde correriam as despesas nos exercícios de 2016 e 2017;

- **Item 3 – Prejuízo ao erário em decorrência de pagamentos de contribuições previdenciárias em atraso:**

- **Subitem 3.1 – Das contribuições devidas ao INSS – fl. 375 a 380-v:** em desacordo com o disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Nacional n. 101/2000, em decorrência de atraso no pagamento de guias de contribuições previdenciárias devidas ao INSS pela Câmara (patronal e retenções dos servidores e vereadores), relativas aos exercícios de 2016 e 2017 (até julho), de sua responsabilidade, a Câmara arcou, de forma injustificada, com encargos financeiros (multa e juros) no valor total de R\$245.614,86 (duzentos e quarenta e cinco mil seiscientos e quatorze reais e oitenta e seis centavos), o que correspondeu a atos antieconômicos que resultaram em prejuízo à municipalidade na mencionada importância;

- **Subitem 3.2 – Das contribuições devidas ao IPSEV – fl. 380-v a 383:** contrariando o § 5º do art. 14 da Lei Complementar Municipal n. 412/2009, não determinou a inserção dos devidos acréscimos legais nas guias de contribuições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

previdenciárias devidas ao IPSEV pela Câmara (patronal e retenções), relativas ao período de janeiro de 2015 a junho de 2017, pagas em atraso, o que também caracterizou o desequilíbrio orçamentário e financeiro, em afronta ao § 1º do art. 1º da Lei Complementar Nacional n. 101/2000, e o prejuízo aos beneficiários do IPSEV, na importância total de R\$212.841,92 (duzentos e doze mil oitocentos e quarenta e um reais e noventa e dois centavos).

Cabe reiterar a afirmação da Equipe Inspetora de que as ocorrências analisadas neste exame técnico são passíveis da aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, assim como de determinação para o ressarcimento ao erário, na forma do art. 86 desta mesma Lei.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 05 de fevereiro de 2008.

Jefferson Mendes Ramos  
Analista de Controle Externo  
TC 1658-3