EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS (TCE/TO).

Processo nº 8275/2018

Assunto: Auditoria de Regularidade Ref. ao Período de Janeiro a Agosto de 2018.

Origem: Prefeitura Municipal de Carrasco Bonito/TO.

Responsável: Carlos Alberto Rodrigues da Silva e Ivone Venâncio Rodrigues.

Relator: Conselheiro Manoel Pires dos Santos – 2ª Relatoria.

CARLOS ALBERTO RODRIGUES DA SILVA E IVONE VEMÂNCIO RODRIGUES, já devidamente qualificados nos autos do processo em epígrafe, vêm, respeitosa e tempestivamente, interpor **RECURSO ORDINÀRIO** com fulcro nos artigos 46 da Lei Estadual n° 1.284/2001 c/c art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, a propósito do Acórdão TCE/TO n° 662/2021 – SEGUNDA CÂMARA, que trata da **AUDITORIA DE REGULARIDADE – JANEIRO A AGOSTO DE 2018, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CARRASCO BONITO/TO**, como irregular e aplicação de multas, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:

DA TEMPESTIVIDADE

A medida proposta - **RECURSO ORDINÁRIO** - é própria, porquanto a matéria em apreciação junto a esta Corte de Contas é da competência do Tribunal Pleno como reza o art. 46 § 2 da Lei Estadual n° 1.284/2001, sendo tempestiva, posto que dentro do prazo estabelecido no art.

47, do supracitado diploma legal, que é de 15 dias contados a partir da publicação da decisão no Boletim oficial desta Corte de Contas.

O Acórdão nº 659/2021 dessa Egrégia Corte foi publicada no Boletim Oficial conforme certidão 3412/2021 conforme evento 28, em 22/10/2021.

A partir da vigência do Novo Código de Processo Civil, tornou-se obrigatória aplicação de suas disposições, de forma supletiva e subsidiaria em processos administrativos, como dispõe o art. 15: **Na ausência de normas que regulem processos** eleitorais, trabalhistas ou **administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**. (grifo nosso)

Assim, o prazo final encerra dia **08/11/2021**, portanto, é tempestivo o presente Recurso.

SÍNTESE DOS AUTOS

Tratam os presentes autos da Auditoria de Regularidade realizada na Prefeitura Municipal de Carrasco Bonito/TO, referente ao período de janeiro a agosto de 2018, com tramitação efetuada por meio eletrônico, em cumprimento a Portaria nº 537, de 30 de agosto de 2018 (evento nº 01).

Após a conclusão dos trabalhos, a segunda Diretoria de Controle Externo emitiu o Relatório de Auditoria nº 13/2018 (evento nº 02).

Por meio do Despacho nº 13/2020 (evento nº 04), foi determinada a citação dos responsáveis, a respeito das supostas irregularidades constatadas pelo Relatório de Auditoria nº 13/2018.

Os responsáveis apresentaram suas Alegações de Defesa, conforme expediente exarado no evento nº 18.

A Quarta Diretoria de Controle Externo emitiu a Análise de Defesa nº 40/2020 (evento nº 20), no sentido de que as irregularidades foram sanadas.

O Corpo Especial de Auditores manifestou-se conclusivamente por meio do Parecer nº 2545/2020 (evento nº 23), emitido pelo Conselheiro Substituto Marcio Aluizio Moreira Gomes, no sentido de:

> *1 – Acolher o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 25/2019;*
>
> *2 – Determinar a conversão dos autos em tomada de contas especial, com fundamentos nos art. 74, III, 115 da Lei 1.284/02, visando apurar, quantificar os eventuais danos e individualizar as responsabilidades de todos aqueles que por ventura tenham contribuído de forma direta ou indireta nas infrações legais, nas execução das irregularidades expressas no Relatório de Auditoria de Regularidade nº 25/2019.*

Por fim, encaminhou ao MPCE.

O Ministério Público junto a este Tribunal conclusivamente emitiu o Parecer nº 2501/2020 (evento nº 24), emitido pelo Procurador de Contas Márcio Ferreira Brito, no sentido de "Ante ao exposto, com base nos documentos e informações constantes nos autos, o Ministério Público de Contas, com fulcro no artigo 145, V, da Lei Estadual nº 1.284/2001, *manifestando-se pelo* ***acolhimento do Relatório de Auditoria nº 25/2019,*** *devendo os Gestores adotarem as recomendações nele apontadas,* ***bem como***

aplicar multa aos Responsáveis, *nos termos do artigo 38, II, da Lei 1284/2001 c/c artigo 159, II do Regimento Interno deste Tribunal.*"

É o Relatório.

Assim, o processo teve regular processamento.

Os autos foram conclusos para julgamento.

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins acolheram parcialmente o Relatório de Auditoria, procedendo com aplicação de multa aos Recorrentes, conforme ementa do Acórdão 659/2021.

Inconformados, os Recorrentes vêm interpor o presente e competente **Recurso Ordinário**, com o fito de reformar o Acórdão, ora combatido, por entender que não foi aplicada ao caso a melhor solução, tendo como base as razões de fato e de direito que passa a delinear.

DAS RAZÕES DO RECURSO

Com objetivo de apresentar documentos e justificativas que possam esclarecer os apontamentos, obtendo uma melhor compreensão da matéria devolvida via o presente recurso será impugnado no item específico, nos moldes que foi registrado no Acórdão ora fustigado, em obediência ao Princípio Dialética Recursal.

Ressalta-se, que os únicos apontamentos restantes após as alegações de defesa, se tratam de supostas irregularidades em processos licitatórios que **em tese** não obedeceram a legislação competente. Assim

sendo, para melhor entendimento das alegações passar-se-á expô-las na sequencia dos itens contidos no Acordão combatido conforme segue:

DAS IRREGULARIDADES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

Do exame do feito, bem como do Relatório de Auditoria nº 25/2019, denotam-se, **em tese**, as impropriedades abaixo relacionadas às quais passamos a expor as devidas justificativas e esclarecimentos, juntando os documentos comprobatórios a fim de sanar os questionamentos dos ínclitos técnicos de contas.

O Relatório de Auditoria, referente à Auditoria de Regularidade Referente ao Período de Janeiro a Agosto de 2019, aponta as supostas irregularidades.

Para melhor entendimento das alegações de defesa passar-se-á expô-las na sequência dos itens constantes no Despacho nº 32/2020:

Dessa forma toda a frota de veículos é fiscalizada e monitorada, de forma a atestar de forma satisfatória às exigências no que se refere ao transporte escolar, ainda, para que isso se efetive, a **Secretaria Municipal de Educação dispõe de planilhas, folha de ponto, entre outros documentos que hora junta-se em anexo (DOC. A)** de forma a justificar os argumentos aqui expostos.

A) Irregularidades na Locação de veículos para prefeitura e fundos municipais. (Item 2.3 do Relatório).

a.1) Ausência de Orçamento ou mesmo cotação de preços.

As cotações não foram anexadas no processo, pelo simples motivo de entender, naquele momento, ano de 2017, que as cotações poderiam ficar fora dos autos do processo licitatório, uma vez que a não divulgação do valor permitiria ao Pregoeiro uma negociação mais natural, tendo possibilidades de se obter uma proposta mais vantajosa para a administração pública, haja vista que, no entendimento da comissão e envolvidos nas compras, a revelação do preço máximo faria com que as propostas das licitantes fossem apresentadas em torno daquele valor, o que poderia frustrar a obtenção das melhores condições de contratação.

Tal prática vem ao encontro dos ensinamentos do Ministro Benjamin Zymler, que se manifestou da seguinte forma:

> [...] Na licitação na modalidade pregão, a orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a cfit6rio do gestor, no case concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-1o (TCU. Processo n° 010.909/2001-7. Ac6rd5o n° 114/200 -Plenario. Rel.ator.. ministro).

Na defesa apresentada foi incluída toda matéria de defesa pertinente ao caso em tele. Não é medida de justiça a aplicação de multa, tendo em vista que pelo simples lança de olhos com curada analise dos autos em apreço, se verifica que tudo ocorreu na mais nobre legalidade e formalidade.

a.2) Ausência do Fiscal do Contrato.

No que se refere ao apontamento da falta de representante da administração pública, para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, neste certame a solicitada, se esclareceu que conforme se encontra no item 11 - DO FISCAL DO CONTRATO, SUBITEM 11.1, no corpo da Minuta da Ata de Registro de PreGos:

> "11.1. A fiscalizacao do Contrato cabers ao Secretario Municipal da pasta solicitante, sendo contratos da Prefeitura Municipal, fica designado a Secretario Municipal de Administracao, Sr. PAULO ESSE DA SILVA RAMOS, sendo do Fundo Muni:cipal de Satide, fi.ca designado o Secretario e Gestor do FMS, Sr. GEDEAO ALVES FILHO, e sendo do Fundo Municipal de Assistencia Social, a Secretaria e Gestora do FMAS, a Sra. MARLENE XAVIER FERREIRA, ou por servidor devidamente designado para a esta função".

Há também indicação do fiscal dos contratos, no item 4.1.1 do Termo de Referência, vejamos:

> "4.1.2. Exercer o acompanhamento e a fiscalizacao dos servicos, por servidor especialmente designado, anotando em registro pr6prio as falhas detectadas, indicando dia, mss e ano, beiTI como o none dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos a autoridade colripetente para as providencias cabíveis".

Portanto, não deve haver a aplicação de qualquer pena, como a de multa no caso presente acórdão fustigado, sob a alegação de ausência de fiscal de contrato.

B) Irregularidades na aquisição de combustível.

Referente à ausência de levantamento de preços apontada pelo douto órgão, esclarecemos que, para os itens combustíveis, utilizamos a tabela referencial da Agencia Nacional de Petróleo, Gás Natural e combustível preços, tabela anexa ao processo, conforme se tem praticado no Estado do Tocantins.

Como justificativa da ausência de orçamento ou cotação de preços junto ao edital, temos entendimentos, além dos já apresentados acima e no decurso do presente processo, que a obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, como anexo de edital, sempre foi objeto de divergência na doutrina e na jurisprudência, e que a própria jurisprudência que o TCU adotou entre uma e outra corrente, se modificando, adotando como base, Acordão n.114/2007-P, segundo o qual, na modalidade pregão, a anexação do orçamento ao edital não é obrigatória, bastando, assim, a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo, uma vez que a Lei n. 8. 666/93 somente e aplicável aos pregões de forma subsidiaria.

C) Irregularidades no controle de quilometragem e de consumo de combustível dos veículos e máquinas.

No que tange alegada falta de controle de combustíveis da frota do Fundo Municipal de Educação, constate-se que ela esta alicerçada na "possibilidade de causar danos ao erário, por perda ou abastecimento indevido".

Ora, Excelência, não se pode responsabilizar os gestores do fundo por suposições de danos, mas sim, por atos e danos efetivamente comprovados por meio de ampla demonstração.

O que se nota é uma suposta irregularidade pautada em suposições/possibilidades, sem trazer qualquer ato concreto de danos ao erário municipal.

Outrossim, ressaltasse que existe controle interno quanto ao consumo de combustíveis, já que, antes de se liberar qualquer requisição para abastecimento de veículos, há que se demonstrar, necessariamente, sua justificativa.

Aliás, pelas próprias notas fiscais emitidas pelo Posto de Combustível licitado, a Administração procede e averigua eventuais excessos no consumo de combustíveis.

Portanto, não deve haver a aplicação de qualquer pena, como a de multa no caso presente acórdão fustigado, sob a alegação de irregularidades no controle de quilometragem e de consumo de combustível dos veículos e maquinas.

D) Irregularidades sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA)

O município sempre obteve olhos atentos às crianças desamparadas do nosso município, e atendendo um pedido do Ministério Público Estadual o município de Carrasco Bonito aprovou a lei n° 226/2015, trata a respeito da criação do fundo da criança e adolescente.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente sempre foi assistido pela sua representante, a presidente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente .

O Fundo Municipal de Criança e adolescente foi criado e regularizado para o fim a que ele se propos.

Com isto, não teria representante melhor em participar juntamente com o setor de planejamento a elaboração do orçamento municipal deste

município, que a presidente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e adolescente.

A Presidente orientou a criação da Dotação orçamentária denominada: Primeira Infância no SUS - Criança Feliz, incluso no orçamento 2018, conforme solicitado para a equipe t6cnica que elaborou o orçamento, que foi incluso conforme documentação anexa ao presente processo.

DA BOA-FÉ, AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO E NÃO OCORRÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em que pese o senso comum de "moralidade ligado ao que é reto, probo, de comportamento inquestionável, e moralidade de que trata o art. 37 da Constituição Federal como um dos princípios que regem a administração pública é peculiar e restrito a matéria, sendo distinta das normas morais comuns, uma vez que a moralidade aí especificada está diferentemente ligada à boa administração pública". Fato é que por não termos na doutrina nacional uma definição precisa do que seja um ato de improbidade ou de que seja a moralidade administrativa, as condutas descritas na lei n°. 8429/92 são conhecidas como violadoras do dever de probidade administrativas

Entretanto, já se encontra pacificado e consolidado no SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA que nem todo ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade administrativa, bem como, que para as figuras descritas nos artigos 9º e 11º somente existe na moralidade dolorosa, sendo a culpa insuficiente para a culpabilidade.

ADMINISTRAÇÃO EPROCESSUAL CIVIL. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDOR PÚBLICO. IMPROBIDADE

> **ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. SUJEIÇÃO AO PRINCIPIO DA TIPICIDADE.**
>
> 1. Não viola o art. 535 do CPC, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia posta.
>
> **2. Nem todo ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade, para os fins da Lei 8.429/92. A ilicitude que expõe o agente às sanções ali previstas está subordinada ao princípio da tipicidade: é apenas aquela especificamente qualificada pelo legislador, (grifos nossos).**
>
> **3. As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos art. 9o, 10 e 11 da Lei 8.429/92. sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva e por condutas meramente culposas, conclui-se que o silencio da Lei tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos a) previstos nos arts. 9o. E 11. (grifos nossos)**
>
> Recurso especial a que se nega provimento. (Recurso Especial n. 751 634, 1a Turma do STJ, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, data do Julgamento 26/06/2007 e da publicação do DJ de 02/08/2007.p 353.)

No caso vertido, o fato descrito na decisão objeto do presente recurso não caracteriza ato de improbidade administrativa por notória ausência de má-fé, inexistência de dano, de proveito patrimonial ou de enriquecimento ilícito do acusado ou de favorecimento a terceiro, sendo certo que nenhum dos princípios constitucionais ou administrativos foram violados, nem qualquer norma legal É AINDA DESPROPORCIONAL A APLICAÇÃO DA MULTA ORA GUERREADA, motivo pelo qual se requer seja desconsiderada da referida multa.

PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Assim, dado como esclarecidas e justificadas as ocorrências apontadas no Relatório e voto ora combatido, requer a Vossa Excelência:

a) O recebimento do presente RECURSO ORDINÁRIO, com fulcro no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, c/c art. 46 da Lei Estadual n° 1.284/2001, porque próprio e tempestivo;

b) Seja reformado Acórdão n°. 662/2021 – SEGUNDA CÂMARA, de modo que sejam considerados os elementos da defesa apresentada.

c) Nos termos dos argumentos tecidos acima, pede-se o imediato afastamento das multas aplicadas aos Recorrentes, conforme item do Acórdão 662/2021.

Nestes termos,
Pede e aguarda deferimento.

Carrasco Bonito/TO, data certificada pelo protocolo.

CARLOS ALBERTO RODRIGUES DA SILVA:74985442372

Assinado de forma digital por CARLOS ALBERTO RODRIGUES DA SILVA:74985442372
Dados: 2021.11.08 18:35:15 -03'00'

CARLOS ALBERTO RODRIGUES DA SILVA
PREFEITO MUNICIPAL A ÉPOCA

IVONE VENÂNCIO RODRIGUES
SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO À ÉPOCA