



## Acórdão 00056/2020-1 - 2ª Câmara

**Processos:** 08765/2014-5, 08466/2013-3

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

**Exercício:** 2013

**UG:** PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Responsável:** JOSE ALCURE DE OLIVEIRA, JORGE CANDIDO DE AMORIM

**Procuradores:** ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES)

**FISCALIZAÇÃO - AUDITORIA – PREFEITURA DE  
IBATIBA - MANTER IRREGULARIDADES NÃO  
APLICAR SANÇÃO PECUNIÁRIA – AFASTAR  
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – RECOMENDAR -  
DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

**O CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

### **1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de auditoria realizada na Prefeitura de Ibatiba, relativamente ao exercício de 2013, decorrente do Plano de Fiscalização n. 173/2014. Seu resultado encontra-se expresso no Relatório de Auditoria Ordinária RA-O nº 89/2014, que gerou a Instrução Técnica Inicial ITI 1739/2014, na qual foi sugerida citação dos responsáveis.

Por meio da Decisão Monocrática Preliminar DECM 2116/2014, foi determinada a citação dos Srs. José Alcure de Oliveira e Jorge Cândido de Amorim para a apresentação de justificativas, no prazo de 30 dias.

Após a sua apresentação, em forma conjunta, com documentação de apoio, os autos foram remetidos ao então Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, que procedeu à Instrução Técnica Conclusiva 04811/2017-3, que exarou a seguinte proposta de encaminhamento:

*3.1. Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos, que versam sobre **Fiscalização Ordinária**, realizada na **Prefeitura Municipal de Ibatiba**, exercício de **2013**, entendeu-se que devem ser mantidas as seguintes irregularidades:*

**2.1 - Arrecadação de taxas de “horas máquinas” na Secretaria Municipal de Agricultura**

- *Base Legal: Artigo 20, VI e § 1º da Lei Municipal nº 539/2009.*

**Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**2.2 - Compras sem licitações na Secretaria Municipal de Agricultura**

- *Base Legal: Princípio da Obrigatoriedade de Licitação, previsto no artigo 37, XXI da CRFB/88 e no artigo 2º da Lei 8.666/93; Princípios da Legalidade e da Impessoalidade, presente no artigo 37, caput da CRFB/88; e Artigos 60 e 62 da Lei 4.320/64.*

**Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**2.3 - Pagamento extra para operadores de máquinas e equipamentos na Secretaria Municipal de Agricultura;**

- *Base Legal: Princípios da Legalidade, presente no artigo 37, caput da CRFB/88; Princípio da Economicidade, previsto no artigo 70 da CE-ES/89.*

**Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**Ressarcimento:**

**3.2** Preliminarmente, converter o processo em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, na forma do art. 57, IV, LC 621/2012, tendo em vista a existência do dano, ressaltando que os responsáveis já foram devidamente citados quanto à possibilidade de ressarcimento, nos moldes do artigo 162 da Resolução TCE182/2002;

**3.3.** Posto isso e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV<sup>1</sup>, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por:

**3.2.1 – Rejeitar** as razões de justificativa e julgar irregulares as contas do senhor Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura), em razão da prática de atos ilegais dispostos nos itens 2.1, 2.2 desta instrução técnica conclusiva, bem como pelo cometimento de infração que causou injustificável dano ao erário disposta no item 2.3 desta ITC, com fulcro no art. 84, III, “c”, “d” e “e” da LC 621/2012, condenando ao ressarcimento ao erário no valor de R\$ **13.125,00** (treze mil, cento e vinte e cinco reais), equivalente a **5.510,07 VRTEs**, sugerindo, ainda, a **aplicação de multa ao responsável** com amparo nos artigos 135, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

---

<sup>1</sup> Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

§ 1º A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente:

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

**3.2.2 – Rejeitar as razões de justificativa e julgar irregulares as contas do senhor José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal) em razão da prática de atos ilegais dispostos nos itens 2.1, 2.2 desta instrução técnica conclusiva, bem como pelo cometimento de infração que causou injustificável dano ao erário disposta no item 2.3 desta ITC, com fulcro no art. 84, III, “c”, “d” e “e” da LC 621/2012, condenando ao ressarcimento ao erário no valor de R\$ 13.125,00 (treze mil, cento e vinte e cinco reais), equivalente a 5.510,07 VRTEs, sugerindo, ainda, a aplicação de multa ao responsável com amparo nos artigos 135, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.**

Tal posicionamento contou com a anuência do *Parquet* de Contas, por meio do Parecer 03282/2018-3, e teceu argumentos adicionais.

Na 35ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida em 09/10/2019, o Sr. Leonardo da Silva Lopes realizou sustentação oral, juntando, posteriormente, memoriais. Remetidos os autos à Área Técnica, essa procedeu à Manifestação Técnica de Defesa Oral 00039/2019, concluindo que os elementos suscitados na sustentação oral não alterariam as conclusões da ITC 4811/2017, sugerindo então o prosseguimento do feito.

**É o breve relatório.**

## **V O T O**

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

A auditoria realizada apontou indícios de irregularidades, e passamos à sua análise.

#### **2.1. ARRECADAÇÃO DE TAXAS DE “HORAS MÁQUINAS” NA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA**

- Base Legal: Artigo 20, VI e § 1º da Lei Municipal nº 539/2009.

**Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Conduta/Nexo** – Deixar de criar conta especial em agência de estabelecimento oficial de crédito em nome da Administração Pública para serem depositados os valores arrecadados com a cobrança da “taxa de horas-máquina”, sendo tais valores recolhidos em espécie na própria Secretaria Municipal de Agricultura, ou seja, em desconformidade com a determinação legal contida no **art. 20, VI e § 1º da Lei Municipal nº 539/2009**.

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**Conduta/Nexo** – Não providenciar a criação, bem como se omitir em relação à falta de criação, de conta especial em agência de estabelecimento oficial de crédito em nome da Administração Pública para serem depositados os valores arrecadados com a cobrança da “taxa de horas-máquina”, sendo tais valores recolhidos em espécie na própria Secretaria Municipal de Agricultura, ou seja, em desconformidade com a determinação legal contida no art. 20, VI e § 1º da Lei Municipal nº 539/2009.

O presente indicativo de irregularidade se refere a se ter deixado de criar conta especial em agência de estabelecimento oficial de crédito em nome da Administração Pública, no intuito de receber os depositados em relação aos valores arrecadados provenientes da cobrança da “taxa de horas-máquina”. Ao invés, esses tais valores recolhidos em espécie na própria Secretaria Municipal de Agricultura, em desconformidade com a determinação legal contida no art. 20, VI e § 1º da Lei Municipal nº 539/2009.

Por meio da Instrução Técnica Conclusiva 04811/2017-3, a Área Técnica cotejou os indícios de irregularidades com as razões de justificativas apresentadas, para, ao final, opinar. Dessa forma, adotamos como razões de decidir o exarado na Instrução Técnica Conclusiva 04811/2017-3, à exceção da aplicação de sanção pecuniária, conforme explico ao final. Segue transcrição:

### **Irregularidade Apontada na ITI nº 1739/2014**

“Segundo a equipe de auditoria o Relatório da **Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI**, instaurada pela **Câmara Municipal de Ibatiba** para a apuração de supostas irregularidades, no **exercício de 2013**, envolvendo a gestão do **Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf)** no âmbito municipal, concluiu que a **Secretaria Municipal de Agricultura** fazia o recolhimento das **taxas de “horas-máquina”**, decorrentes do **uso de Máquinas** para prestação de serviços aos agricultores, de maneira totalmente irregular, qual seja, os **pagamentos eram recebidos em espécie pelos funcionários** da Secretaria, que por sua vez **forneciam recibos dos valores arrecadados** aos agricultores.

De acordo com o **Relatório da CPI**, estes fatos ferem a **Lei Municipal nº 539/2009**, que dispõe, em seu **art. 20, VI e § 1º**, que os valores auferidos com a cobrança pelos serviços prestados aos agricultores **constituirão receita** do **Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável** e deverão ser **depositados em conta especial** em nome da **Administração Pública**, senão vejamos:

Art. 20- São receitas do Fundo:

[...]

VI- Recursos provenientes da cobrança de prestação de serviço realizados pelo CMDRS

[...]

**§ 1º As receitas** descritas neste artigo **serão obrigatoriamente depositadas em conta especial** a ser aberta e mantida em agência de estabelecimento oficial de crédito em nome da **Administração Pública**.

A equipe de auditoria comprovou a **veracidade da irregularidade** narrada neste tópico do relatório da **CPI** com base na análise dos **recibos emitidos aos agricultores pelos servidores** da **Secretaria Municipal de Agricultura**, onde de janeiro a agosto de 2013 as **taxas foram recolhidas em espécie**, contrariando o **§ 1º do artigo 20 da Lei Municipal nº 539/2009**. Tais valores auferidos também se encontram informalmente relacionados nos **Balancetes de Receitas** mensais apresentado pela citada Secretaria.

Corroborando o teor da **prova documental**, encontraram-se no mesmo sentido os **depoimentos** proferidos, durante a **CPI**, por diversos servidores da municipalidade, dentre os quais, o Sr. Mário Onofre Pereira, o Sr. Geso Romualdo Freire, a Srª. Eliane de Oliveira Chagas, a Srª. Paula Beatriz Gomes Valois e, inclusive, o próprio **Secretário Municipal de Agricultura**, Sr. Jorge Cândido de Amorim.

*Ante o exposto, a Equipe de Auditoria entendeu que os gestores devem ser citados para prestarem esclarecimento sobre a irregularidade apontada.”*

### **Justificativas Apresentadas**

*Imputa-se responsabilidade aos Manifestantes por deixarem de criar conta bancária em agência de estabelecimento oficial de crédito em nome da Administração Pública para serem depositados os valores arrecadados com a cobrança da taxa de horas-máquina. Narra que os recebimentos eram efetuados em espécie pelos funcionários da Secretaria de Agricultura mediante recibo entregue aos agricultores.*

*Esclarecem os Manifestantes que a não realização dos depósitos em conta bancária já consistia em uma prática reiterada por parte do Município de Ibatiba, encontrando o procedimento ao assumirem a gestão municipal no ano de 2013.*

*Os Manifestantes conseguiram realizar a correção dessa impropriedade no final do ano de 2013, já na vigência da nova lei municipal que passou a dispor sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Lei n. 699/2013, que revogou a Lei n. 539/2009.*

*Conforme demonstram documentos em anexo (doc 03), o Manifestante Jorge Cândido Amorim, Secretário Municipal de Agricultura, diligenciou no sentido de a Secretaria Municipal de Finanças realizasse a abertura de uma conta bancária junto ao Banco do Estado do Espírito Santo.*

*Junta-se também cópia de ofício (doc. 04) recebido pelo Manifestante Jorge Cândido Amorim originário da Secretaria Municipal da Fazenda, remetendo o extrato bancário da referida conta bancária e posição do saldo existente em 28/02/2015.*

*A manutenção do recebimento dos valores em espécie na Secretaria de Agricultura no ano de 2013 somente ocorreu por ser tal procedimento a prática no Município de Ibatiba, inclusive em gestões anteriores, conforme já dito anteriormente.*

No entanto, passado alguns meses após assumirem a nova gestão, os Manifestantes promoveram as correções necessárias no que diz respeito à ausência de tramitação dos recursos em conta bancária específica.

Em razão de tais esclarecimentos, pede-se o acolhimento das justificativas para afastar o indício de irregularidade apontado.

### **Análise**

A alegação de defesa, por parte dos responsáveis, no sentido de que o procedimento foi realizado conforme a prática no município em desconformidade com a determinação legal contida no art. 20, VI e § 1º da Lei Municipal nº 539/2009, não deve prosperar, tendo em vista que a Administração Pública encontra-se adstrita ao Princípio da Legalidade.

Denota-se, da conduta levada a efeito pelos responsáveis, que essa feriu frontalmente a **Lei Municipal nº 539/2009**, que dispõe, em seu **art. 20, VI e § 1º**, que os valores auferidos com a cobrança pelos serviços prestados aos agricultores **constituirão receita** do **Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável** e deverão ser **depositados em conta especial** em nome da **Administração Pública**, da forma que se segue:

Art. 20- São receitas do Fundo:

[...]

VI- Recursos provenientes da cobrança de prestação de serviço realizados pelo CMDRS

[...]

**§ 1º As receitas** descritas neste artigo **serão obrigatoriamente depositadas em conta especial** a ser aberta e mantida em agência de estabelecimento oficial de crédito em nome da Administração Pública.

Portanto, não há que se falar que a “manutenção do recebimento dos valores em espécie na Secretaria de Agricultura no ano de 2013 somente ocorreu por ser tal procedimento a prática no Município de Ibatiba, inclusive em gestões anteriores”, pois houve, sem sombra de dúvidas, ofensa ao dispositivo legal colacionado anteriormente.

Diante do exposto opinamos pela **manutenção da irregularidade**.



Não elide a irregularidade as informações trazidas em sede de sustentação oral e memorial, tendo em vista que os depósitos não foram efetuados em conta específica ao longo do ano de 2013.

Contudo, verifica-se que o responsável adotou providências para a correção da irregularidade, conforme documentação que consta dos autos (documento e-TCEES 30 - Volume Digitalizado 22082/2019-6). Ademais, não visualizo a presença de má-fé por parte dos responsáveis.

Mantenho a irregularidade, sem aplicar sanção pecuniária.

## **2.2 COMPRAS SEM LICITAÇÕES NA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA**

- Base Legal: Princípio da Obrigatoriedade de Licitação, previsto no artigo 37, XXI da CRFB/88 e no artigo 2º da Lei 8.666/93; Princípios da Legalidade e da Impessoalidade, presente no artigo 37, caput da CRFB/88; e Artigos 60 e 62 da Lei 4.320/64.

### **Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Conduta/Nexo** – Promover a aquisição de materiais e a contratação de serviços no âmbito da Secretaria Municipal de Agricultura, sem a realização de licitações ou, quando cabíveis, de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**Conduta/Nexo** – Se omitir em relação à aquisição de materiais e contratações de serviços no âmbito da Secretaria Municipal de Agricultura, sem a realização de licitações ou, quando cabíveis, de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O presente indicativo de irregularidade se refere a se ter procedido à aquisição de

materiais e contratações de serviços, no âmbito da Secretaria Municipal de Agricultura, sem a realização da licitação pública, ou de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Por meio da Instrução Técnica Conclusiva 04811/2017-3, a Área Técnica cotejou os indícios de irregularidades com as razões de justificativas apresentadas, para, ao final, opinar. Dessa forma, adotamos como razões de decidir o exarado na Instrução Técnica Conclusiva 04811/2017-3, à exceção da aplicação de sanção pecuniária, conforme explico ao final. Segue transcrição:

***Irregularidade Apontada na ITI nº 1739/2014***

“Segundo a equipe de auditoria, o Relatório da **Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI**, instaurada pela **Câmara Municipal de Ibatiba**, concluiu que a **Secretaria Municipal de Agricultura**, no **exercício de 2013**, utilizou os **valores arrecadados em espécie** com a cobrança das **taxas de “horas-máquina”**, decorrentes do **aluguel de Máquinas** para prestação de serviços aos agricultores, para **realizar compras diversas e contratações de serviços sem o devido processo licitatório**, em desprezo aos **princípios que norteiam a Administração Pública (art. 37, caput e XXI da CRFB/88)**, bem como à **Lei de Licitações (Lei 8.666/93)**.

A equipe de auditoria comprovou a **veracidade da irregularidade** narrada neste tópico do relatório da **CPI** com base na análise das **notas fiscais e recibos** referentes aos **materiais adquiridos e serviços contratados** pela **Secretaria Municipal de Agricultura**. Tais dispêndios também se encontram informalmente relacionados nos **Balancetes de Despesas** mensais apresentado pela citada Secretaria. Contudo, constatou-se a **inexistência de Notas de Empenho e de Liquidação** que tenham embasado os pagamentos decorrentes das citadas transações, em afronta aos **arts. 60 e 62 da Lei 4.320/64**, a seguir transcritos:

**Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.**

**Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.**

O contexto acima relatado denotou-se a **ausência de realização de processo licitatório** ou, quando cabível, de **procedimento de dispensa de licitação** por parte da **Secretaria Municipal de Agricultura** para a aquisição de materiais e contratação de serviços com as receitas provenientes das taxas de “horas-máquina”. Esta situação fere o **Princípio da Obrigatoriedade de Licitação**, previsto no **art. 37, XXI da CRFB/88** e no **art. 2º da Lei 8.666/93**, bem como os **Princípios da Legalidade e Impessoalidade**, presente no **art. 37, caput da CRFB/88**, senão vejamos:

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:** [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

**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.

**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.

De acordo com a equipe, ratificando o teor da **prova documental**, encontram-se no mesmo sentido os **depoimentos** proferidos, durante a **CPI**, por diversos servidores da municipalidade, dentre os quais, o Sr. Josenir Hubner de Miranda, a Sr<sup>a</sup>. Eliane de Oliveira Chagas, a Sr<sup>a</sup>. Paula Beatriz Gomes Valois e o próprio **Secretário Municipal de Agricultura**, Sr. Jorge Cândido de Amorim.

Ante o exposto, a equipe de auditoria entendeu que os gestores devem ser citados para prestarem esclarecimento sobre a irregularidade apontada.”

### ***Justificativas Apresentadas***

*Como o tópico antecedente, o presente indício de irregularidade teve origem em gestões municipais anteriores, como revela a ata datada de 06/12/2011( doc. 02).*

*Por outro lado, as despesas questionadas consistem em gastos de pequena monta e imprevisíveis tais como serviços de mecânica e aquisição de peças para tratores e equipamentos utilizados na prestação de serviços aos agricultores.*

*Como se observa às fls 199 a 238 a média de despesas alcança pouco mais do limite exigido para licitações, sendo que há meses em que nos meses de fevereiro, junho, julho e setembro de 2013 os valores foram inferiores à R\$ 8.000,00 (oito mil reais).*

*Por outro lado, a ausência de justificativas para as dispensas e para as inexigibilidade se situam na forma como procedimento era realizado historicamente no âmbito do Conselho Municipal, por meio de aprovação por parte do órgão colegiada das despesas mais significantes.*

### **Análise**

*Na presente questão a equipe de auditoria verificou a ausência de licitação tendo em vista que o Ente Municipal utilizou os valores arrecadados em espécie com a cobrança das taxas de “horas-máquina”, decorrentes do aluguel de Máquinas para prestação de serviços aos agricultores, para realizar compras diversas e contratações de serviços sem o devido processo licitatório.*

*O defendente, em contrapartida, alega que as despesas questionadas consistem em gastos de pequena monta e imprevisíveis tais como serviços de mecânica e aquisição de peças para tutores e equipamentos utilizados na prestação de serviços aos agricultores.*

*Ao se analisar as assertivas defensivas do gestor, no sentido que a ausência de justificativas para as dispensas e para as inexigibilidade se situam na forma como procedimento era realizado historicamente no âmbito do Conselho Municipal, por meio de aprovação por parte do órgão colegiada das despesas mais significantes cremos que o gestor não está, sob nenhuma hipótese, isento de submeter as despesas ao processo normal de licitação. Ao efetuar essas despesas, o gestor público deve atentar-se ao fato de que, atingindo o limite da dispensa de licitação, as demais aquisições devem ser submetidas obrigatoriamente ao certame. Além disso, é facultado ao gestor a*

*utilização do sistema de registro de preços, que se mostra eficiente para essas aquisições, a fim de evitar eventual desdobramento de despesa e fracionamento de licitação.*

*O Registro de Preços é um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos/entidades públicos para futura contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica. Destaca-se que a contratação só é realizada quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram a Ata de Registro de preços.*

*A Administração Pública Municipal deve planejar adequadamente as despesas necessárias para o exercício, a fim de evitar adquirir bens e serviços sem prévia licitação.*

*Sobre este tema, transcreve-se os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:*

**Acórdão 73/2003 – Segunda Câmara**

*Atente para o fato de que, atingindo o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para serviços da mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.”*

**Acórdão 407/2008 – Primeira Câmara**

*Realize, nas compras a serem efetuadas, prévio planejamento para todo o exercício, licitando em conjunto materiais de uma mesma espécie, cujos potenciais fornecedores sejam os mesmo, de forma a racionalizá-las e evitar a fuga da modalidade licitatória prevista no regulamento próprio por fragmentação de despesas”*

**Acórdão 740/2004 - Plenário**

*Planeje adequadamente as aquisições e/ou contratações a fim de evitar o fracionamento da despesa, em observância ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/1993.*

*Verifica-se, outrossim, que não houve qualquer preocupação em justificar o preço praticado nem a razão de escolha dos fornecedores de bens ou serviços.*

*Resulta clara, portanto, a ofensa ao disposto no artigo, 26, parágrafo único, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos, ora rememorado:*

*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:***

*(...) omissis (...)*

***II – razão da escolha do fornecedor ou executante;***

***III - justificativa do preço;***

*(...) omissis (...) (grifamos).*

*Importante frisar que o comando legal supracitado não se trata de uma “recomendação” ou “bom conselho” ao administrador público, pelo contrário, é norma cogente, de observância obrigatória, não podendo ser olvidada como no caso ora retratado.*

*Assim sendo, diante da ausência certame licitatório bem como de qualquer justificativa para os preços pagos nas compras e serviços efetuados pela Secretaria de Agricultura, opinamos pela **manutenção da irregularidade**.*

Não elide a irregularidade as informações trazidas em sede de sustentação oral e memorial, tendo em vista que é dever do gestor público, quando da aquisição de bens ou serviços, realizar o pertinente procedimento licitatório, ou, quando for o caso, formalizar devidamente as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade.

Contudo, do conjunto probatório, considerando o apontado na auditoria realizada, não se verifica a presença de má-fé nas contratações desencadeadas, nem qualquer indício de ter havido sobrepreço, superfaturamento, ou mesmo desvio de finalidade. Além disso, verifica-se que, conforme argumentado em sede de sustentação oral, e comprovado nos autos (cópia da ata de reunião extraordinária do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Ibatiba – ES, constante da seguinte pela do sistema e-TCEES: 30 - Volume Digitalizado 22082/2019-6), a irregularidade teria origem em gestões municipais anteriores, considerando que a data da ata é o dia 06/12/2011.

Assim, de fato, sabe-se que, muitas vezes, novos gestores, ao assumirem a gestão pública, encontram uma prática reiterada e indevida de descumprimento normativo.

Esse quadro, regra geral, não é capaz de elidir a continuidade da prática, mas, certamente, é fator que pode influenciar na constatação quanto à presença ou ausência de má-fé por parte do novo gestor. Nesse caso concreto, não se vislumbra a presença de má-fé, não merecendo, portanto, a aplicação de sanção pecuniária.

Mantenho a irregularidade, sem aplicar sanção pecuniária. Isso sem prejuízo de se proceder à devida recomendação, ao final.

### **2.3 PAGAMENTO EXTRA PARA OPERADORES DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA;**

- Base Legal: Princípios da Legalidade, presente no artigo 37, caput da CRFB/88; Princípio da Economicidade, previsto no artigo 70 da CE-ES/89.

#### **Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Conduta/Nexo** – Efetuar o pagamento de gratificação por hora trabalhada aos operadores de máquinas que atuavam no Pronaf, sem que houvesse previsão legal da gratificação e cujo fato gerador era idêntico ao da remuneração ordinária dos referidos servidores.

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**Conduta/Nexo** – Se omitir em relação ao pagamento de gratificação por hora trabalhada aos operadores de máquinas que atuavam no Pronaf, sem que houvesse previsão legal da gratificação e cujo fato gerador era idêntico ao da remuneração ordinária dos referidos servidores.

O presente indicativo de irregularidade se refere ao suposto pagamento de gratificação por hora trabalhada aos operadores de máquinas que atuavam no Pronaf, sem previsão legal dessa gratificação e com fato gerador idêntico ao da remuneração ordinária dos referidos servidores.

Por meio da Instrução Técnica Conclusiva 04811/2017-3, a Área Técnica cotejou os indícios de irregularidades com as razões de justificativas apresentadas, para, ao final, opinar. Segue abaixo a transcrição:

***Irregularidade Apontada na ITI nº 1739/2014***

*“Conforme a equipe de auditoria, o Relatório da **Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI**, instaurada pela **Câmara Municipal de Ibatiba**, concluiu que **a Secretaria Municipal de Agricultura**, no exercício de 2013, **pagava aos servidores públicos que atuavam com as máquinas**, através do Pronaf, prestando serviços aos agricultores, **uma “taxa” (gratificação) por hora trabalhada**, além da remuneração pelo exercício do cargo público, **utilizando os valores arrecadados em espécie com a cobrança das taxas de “horas-máquina”**. Transcreveu-se abaixo o trecho conclusivo, presente no **tópico 07 (sete)**, do **Relatório da CPI** sobre o tema:*

*“Outro aspecto que nos causou espanto foi a constatação de que servidores públicos que atuavam com as máquinas, além da remuneração pelo exercício do cargo público e utilizando de toda a estrutura administrativa, também recebiam uma ‘taxa’ por hora trabalhada, por vezes recebiam em ‘mãos’ do próprio contribuinte”.*

*A equipe de auditoria constatou a **veracidade da irregularidade** narrada neste tópico do relatório da **CPI** com base na análise dos **Balancetes de Despesas mensais** e dos **recibos assinados pelos servidores que operavam máquinas atestando o recebimento da gratificação por hora trabalhada, paga pela Secretaria Municipal de Agricultura**.*

*Contudo, como os **valores arrecadados** com a cobrança de **“taxa de horas-máquina” não eram contabilizados formalmente como receita municipal**, denotou-se que **os pagamentos da gratificação por hora trabalhada aos servidores** que operavam as máquinas vinculadas ao Pronaf **também não eram contabilizados formalmente como despesa**. Logo, **o pagamento da remuneração aos operadores de máquinas da Secretaria Municipal de Agricultura**, conforme consta na **ficha funcional e financeira** destes, **tinham por fonte as receitas gerais do Município** provenientes de impostos e repasses obrigatórios da União e do Estado, **e não os recursos provenientes do Pronaf com a cobrança da “taxa de horas-máquina”**.*



Segundo a equipe, um indicativo de que os **valores recebidos** pelos operadores das máquinas do Pronaf **a título de gratificação por hora trabalhada não compunham a fonte de pagamento da remuneração mensal normal, tampouco da remuneração por horas extras, é que aqueles valores de gratificação não correspondem aos valores de remuneração mensal e tampouco aos valores, quando existentes, de horas extras, constantes nas fichas financeiras dos operadores de máquinas. Portanto, concluiu a equipe que as gratificações por hora trabalhada eram pagas aos operadores de máquinas como vantagem informal e adicional.**

A equipe de auditoria entendeu que a **gratificação por hora trabalhada, além de carecer de previsão legal, implica numa despesa em duplicidade por parte da Administração Pública, logo de caráter antieconômico, tendo em vista que ela é destinada a remunerar os serviços de natureza ordinária que já possuem na remuneração mensal a sua contraprestação necessária, uma vez que estes serviços decorrem das atribuições inerentes aos cargos ocupados pelos servidores que operam máquinas.**

A equipe detalhou, conforme a seguir, **todos os valores despendidos com o pagamento de gratificação por hora trabalhada aos operadores de máquinas da Secretaria Municipal de Agricultura no exercício de 2013:**

**PAGAMENTO INDEVIDO DE GRATIFICAÇÃO POR HORAS TRABALHADAS (2013)**

| TRABALHADORES               | ANO    |        |        |         |        |        |        | TOTAL   |
|-----------------------------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|
|                             | JAN    | FEV    | MAR    | ABR     | MAI    | JUN    | JUL    |         |
| ADRIANO AMBRÓSIO DE ANDRADE | -      | 120,00 | 340,00 | 1233,00 | 630,00 | 330,00 | 270,00 | 2923,00 |
| ANTÔNIO EFRAIM MOREIRA      | 174,00 |        | 588,00 | 302,00  | 302,00 | 100,00 |        | 1466,00 |
| FÁBIO JUNIOR DO NASCIMENTO  | 78,00  | 40,00  | 110,00 | 283,00  | 829,00 | 349,50 |        | 1689,50 |
| FERNANDO CESAR SILVEIRA     | 108,00 | 140,00 | 175,00 | 62,00   | 433,00 | 195,00 | 140,00 | 1253,00 |
| GESO ROMUALDO FREIRE        | 136,00 | 248,00 | 578,00 | 65,00   | 545,00 | 360,00 | 617,00 | 2549,00 |
| JOSÉ ALEXANDRO DOS SANTOS   | 110,00 | 222,00 | 275,00 | 424,00  | 986,00 |        |        | 2017,00 |
| JOSÉ AUGUSTO BEZERRA        | -      | -      | -      | -       | -      | -      | -      |         |
| JOSENIR HUBNER DE MIRANDA   | 42,00  | 30,00  | -      | -       | -      | -      | -      | 72,00   |
| JÚLIO CESAR DA SILVA JUNIOR | -      | -      | -      | -       | -      | -      | -      |         |
| MAXSUEL CARVALHO DARE       | -      | -      | -      | -       | -      | -      | -      |         |
| ROBSON HOTT                 | -      | -      | -      | -       | -      | -      | -      |         |
| SANDRO                      | -      | -      | -      | -       | -      | -      | 70,00  | 70,00   |
| SÉRGIO SILVEIRA BARBOSA     | -      | -      | -      | -       | -      | -      | -      |         |
| WILLYAM HOTH                | 44,00  | 65,00  | 100,00 | 444,00  |        | 300,00 | 132,50 | 1085,50 |

|       |        |        |         |         |         |         |         |          |
|-------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| TOTAL | 692,00 | 865,00 | 2166,00 | 2813,00 | 3725,00 | 1634,50 | 1229,50 | 13125,00 |
|-------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|

Ante o exposto, a equipe de auditoria entendeu que os gestores, além de promoverem o **pagamento de gratificação aos servidores sem previsão legal**, incorreram em **despesas em duplicidade**, logo, de **caráter antieconômico** (art. 70, caput da CE-ES/89), referente ao **exercício de 2013**, gerando um **dano ao erário** no montante de **R\$ 13.125,00** (treze mil, cento e vinte e cinco reais), equivalente a **5.510,07 VRTEs (2013)**, passível de **restituição ao erário municipal**.

### **Justificativas Apresentadas**

Os Manifestantes esclarecem que não há duplicidade na referida gratificação. De acordo com atas de reunião do Conselho Municipal juntadas em anexo (doc. 05), a prática era procedimento já realizado pela Município de Ibatiba desde pelo menos o ano de 2009, e buscava remunerar trabalhos extras realizados pelos operadores, diferentemente do trabalho renumerado rotineiramente pela Administração Pública.

Junta-se também em anexo (doc. 06) ata datada de 19/04/2013 por meio da qual o Conselho Municipal deliberou sobre o pagamento das horas trabalhadas pelos operadores.

Enfim, tratava-se de prática já estabelecida no Município de Ibatiba e em nenhuma hipótese, representava remuneração em duplicidade.

### **Análise**

Cumpra primeiramente salientar acerca da natureza jurídica das gratificações especiais.

Na lição de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> gratificações especiais: (...) são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedida como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações – de serviços ou pessoais – não são

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39ª Edição. São Paulo – Editora Malheiros – 2013. pags. 560-561.

*liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção.(...) Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalho normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco a vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviços fora da sede (diárias). Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e propter laborem . Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria (...).*

*Diante da lição anteriormente colacionada conclui-se que as “gratificações especiais” podem ser instituídas por meio de lei formal e que têm natureza jurídica de remuneração pecuniária retributiva ou contraprestacional, destinando-se, entre outras razões, a recompensar servidores públicos pelo exercício de atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, que excedam mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo público (efetivo) ocupado.*

*Também é pertinente registrar que essa “gratificação especial” não se confunde com as funções de confiança ou com os cargos em comissão*

*(incisos II e V do art. 37 da Constituição), tendo em vista não se vincular ao exercício de atividades de chefia, direção e assessoramento. Pelo contrário, vincula-se ao exercício de uma atividade operacional essencial (fazer, executar, responsabilizar-se por uma tarefa ou serviço adicional), não se tratando de vantagem inerente ao cargo ou à função, mas concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor.*

*Para isso, essa instituição deve ser formalizada por meio de lei formal (stricto sensu), pois, tendo em vista a natureza jurídica de “remuneração pecuniária” lhes inerentes, as gratificações especiais submetem-se ao ditames do artigo 37, X, da Constituição.*

*Desse modo, a lei que instituir a “gratificação especial” deverá estabelecer as condições para a concessão da vantagem, tais como: categoria de servidores beneficiários, valores, hipóteses, requisitos, dentre outras. Ademais, a norma instituidora das gratificações especiais criadas para recompensar servidores públicos efetivos pelo exercício de atribuições excepcionais e transitórias, que excedam, mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo ocupado deve observar que a remuneração tem caráter pro labore faciendo, ou seja, somente pode ser percebida enquanto o servidor público efetivamente realizar a atividade descrita na norma instituidora da gratificação. Portanto, deixando de realizar a referida atividade, não possui o agente público o direito de receber a vantagem.*

*A duplicidade do pagamento apontada na ITI, com o intuito de reforçar a necessidade do ressarcimento, decorre da impossibilidade de se efetuar o pagamento da gratificação, tendo em vista que já houve o pagamento referente às horas ordinárias afetas ao cargo público (efetivo) ocupado pelos operadores de máquina, e que não há previsão legal para o mesmo trabalho ser remunerado duas vezes.*

*Diante do exposto, considerando que a gratificação por hora trabalhada, não tem previsão legal e que de fato houve pagamento em duplicidade, opinamos pela **manutenção da irregularidade, bem como a restituição ao erário municipal no montante de R\$ 13.125,00** (treze mil, cento e vinte e cinco reais), equivalente a **5.510,07 VRTEs (2013)**.*

**Discordamos de parte da conclusão técnica, conforme passo a explicar.**

De fato, a irregularidade persiste. Os pagamentos realizados por hora trabalhada não se fundamentaram em qualquer normativo do Município em questão. Ou seja, não tiveram base legal, o que faz com a irregularidade deva ser mantida, irregularidade essa que também não pode ser elidida pelos argumentos trazidos em sede de sustentação oral, que não demonstrou a base legal para esses pagamentos.

Entretanto, verifica-se que, conforme argumentado em sede de sustentação oral, e comprovado nos autos (cópia da ata de reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Ibatiba – ES, constante da seguinte pela do sistema e-TCEES: 30 - Volume Digitalizado 22082/2019-6), a irregularidade teria origem em gestões municipais anteriores, considerando que a data da ata é o dia 20/01/2012.

Repetimos aqui o já afirmado alhures. Muitas vezes, novos gestores, ao assumirem a gestão pública, encontram uma prática reiterada e indevida de descumprimento normativo. Esse quadro, regra geral, não é capaz de elidir a continuidade da prática, mas, certamente, é fator que pode influenciar na constatação quanto à presença ou ausência de má-fé por parte do novo gestor. Nesse caso concreto, não se vislumbra a presença de má-fé, não merecendo, portanto, a aplicação de sanção pecuniária.

Quanto ao ressarcimento ao erário, por mais que a suposta “gratificação” não tenha tido base legal, vislumbro que o trabalho ocorreu, não havendo comprovação de que os seus beneficiários nada tenham feito para alcançá-lo, ou seja, não se constatando a duplicidade na remuneração. Também considerado o baixo impacto das despesas, que não ultrapassaram, no total, a quantia de 5.510,07 VRTE.

Mantenho a irregularidade, sem aplicar sanção pecuniária, e sem condenação em ressarcimento. Isso sem prejuízo de se proceder à devida recomendação, ao final.

### 3. DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, divergindo parcialmente da Área Técnica e do *Parquet* de Contas, conforme fundamentação acima, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
**Conselheiro Relator**

#### 1. ACÓRDÃO

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Segunda Câmara**, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. REJEITAR** as razões de justificativa do senhor **Jorge Cândido de Amorim** (Secretário Municipal de Agricultura), e do senhor **José Alcure de Oliveira** (Prefeito Municipal), **MANTENDO-SE AS IRREGULARIDADES** abaixo:

##### **1.1.1. Arrecadação de taxas de “horas máquinas” na Secretaria Municipal de Agricultura**

Base Legal: Artigo 20, VI e § 1º da Lei Municipal nº 539/2009.

##### **Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

##### **1.1.2. Compras sem licitações na Secretaria Municipal de Agricultura**

Base Legal: Princípio da Obrigatoriedade de Licitação, previsto no artigo 37, XXI da CRFB/88 e no artigo 2º da Lei 8.666/93; Princípios da Legalidade e da Impessoalidade, presente no artigo 37, caput da CRFB/88; e Artigos 60 e 62 da Lei 4.320/64.

##### **Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**1.1.3. Pagamento extra para operadores de máquinas e equipamentos na Secretaria Municipal de Agricultura;**

Base Legal: Princípios da Legalidade, presente no artigo 37, caput da CRFB/88; Princípio da Economicidade, previsto no artigo 70 da CE-ES/89.

**Responsáveis:**

**Identificação** – Jorge Cândido de Amorim (Secretário Municipal de Agricultura)

**Identificação** – José Alcure de Oliveira (Prefeito Municipal)

**1.2. DEIXAR** de aplicar sanção pecuniária aos responsáveis, conforme fundamentação acima, pelas irregularidades mantidas, e, em relação à irregularidade de **Pagamento extra para operadores de máquinas e equipamentos na Secretaria Municipal de Agricultura (1.3)**, deixar de condenar os gestores ao ressarcimento, falecendo, assim, a necessidade de conversão dos autos em tomada de contas especial.

**1.3. RECOMENDAR** ao atual Prefeito Municipal de Ibatiba o seguinte:

**1.3.1.** Que se abstenha de adquirir bens ou serviços sem realizar o devido procedimento licitatório, salvo quando a hipótese estiver enquadrada em caso de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, devendo, para tanto, procedimentalizar a aquisição, com base na lei de licitações e contratos vigente.

**1.3.2.** Que se abstenha de realizar pagamentos aos agentes públicos municipais a título de gratificação sem que haja base legal para tanto.

**1.4. DAR CIÊNCIA**, na forma regimental.

**1.5. ARQUIVAR**, após o trânsito em julgado.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro substituto convocado João Luiz Cotta Lovatti que votou por rejeitar razões, converter em TCE, multa individual R\$ 5.000,00 e imputar ressarcimento.

**3.** Data da Sessão: 29/01/2020 – 1ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1.** Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (no exercício da presidência) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator).

**4.2.** Conselheiro Substituto: João Luiz Cotta Lovatti (convocado)

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**No exercício da presidência**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

**Convocado**

Fui presente:

LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Em Substituição ao procurador-geral do Ministério Público de Contas**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária-adjunta das sessões**