



## Acórdão 00423/2022-4 - Plenário

**Processos:** 01228/2020-2, 12745/2019-9, 12737/2019-4, 12733/2019-6, 12726/2019-6, 12590/2019-9, 10317/2019-2, 05815/2013-6

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Interessado:** RITA DE CASSIA NOSSA DE ALMEIDA, ATILA TEIXEIRA FIALHO, ELZAMAR NUNES DA COSTA, CEZAR CASTRO MARTINS, SONIA REGINA ROSA SIMOES, LUCIA MARIA RORIZ VERISSIMO PORTELA, MECANICA CAUS EIRELI, ADRIANI SBARDELOTTI SERPA, GREMIO RECR ESCOLA DE SAMBA MOCIDADE ALEGRE DE OLARIA, JOAO BRANDAO, MILENA MOLEDO CUNHA FERREIRA, JOAO MANOEL AZEREDO, ADRIANA TRINDADE FERREIRA, SONIA MERIGUETE, LUCIANE NUNES DE SOUZA, INSTITUTO EXCELLENCE, ASSOCIACAO DOS DOADORES VOLUNTARIOS DE SANGUE DO MUNICIPIO DE GUARAPARI (ADVSMG), TANIA DA SILVA VIEIRA ROCHA, TOLUNIO FERNANDO ROMANELLI, DIANA MARGARA RAIDAN CHACARA, RAMALHETE CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA, TEREZA MARIA CHAMOUN MERIZIO

**Recorrente:** EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES

**Procuradores:** BRUNO RICHIA MENEGATTI (OAB: 19794-ES), MARLILSON MACHADO SUEIRO DE CARVALHO (OAB: 9931-ES), FAUSTO ANTONIO POSSATO ALMEIDA (OAB: 6721-ES), ANTONIO DE ALMEIDA TOSTA, ANTONIO PINTO TOSTA, WILER COELHO DIAS (OAB: 11011-ES), CAROLINE VERISSIMO PORTELA (OAB: 21287-ES), THIAGO DE SOUZA PIMENTA (OAB: 11045-ES), FELIPE SANTOS PEREIRA (OAB: 17972-ES), RAPHAEL TASSIO CRUZ GHIDETTI (OAB: 11513-ES), CINTHYA BASTOS POLASTRELI (OAB: 29169-ES), RUTELEA MAIOLI PINHEIRO CLAUDIANO (OAB: 14874-ES), TARCISIO RIBEIRO DIAS SILVA (OAB: 15381-ES), TARCÍSIO RIBEIRO DIAS SILVA, RUTELEA MAIOLI PINHEIRO

**FINANÇAS PÚBLICAS - CONTRATO ADMINISTRATIVO – LIQUIDAÇÃO DE DESPESA – DANO PRESUMIDO.**

1. A liquidação irregular de despesas, sob o ponto de vista formal, sem elementos que demonstrem que os serviços não foram prestados, no todo ou em parte, não é suficiente para ensejar o ressarcimento, sob o risco de incorrer na hipótese de dano presumido.

2. Irregularidades que ocorrem na área da “microgestão” não podem ser automaticamente imputadas aos ordenadores de despesas, tendo em vista que tratam de questões que não estão ao alcance direto dos gestores da alta administração, especificamente o Prefeito.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

**1 RELATÓRIO**

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto Sr. **Edson Figueiredo Magalhães**, em face do Acórdão TC-410/2019 – Primeira Câmara, proferido nos autos do Processo TC 5815/2013, que julgou irregulares as contas do ora recorrente, em razão da manutenção das irregularidades nos procedimentos licitatórios e na execução contratual do município, tendo a parte dispositiva da decisão recorrida, no que respeita o recorrente, sido exarada nos seguintes termos:

**ACÓRDÃO**

[...]

**1.3 – Rejeitar parcialmente as justificativas e JULGAR IRREGULARES as contas do Senhor Edson Figueiredo Magalhães - Prefeito Municipal, tendo em vista a prática de atos ilegais dispostos nos itens 1.1 a 1.23, bem como pelo cometimento de infrações que causaram injustificáveis dano ao erário constantes dos 1.3, 1.7, 1.8, 1.9, 1.17 e 1.19 deste voto, com fulcro**

no art. 84, III, “c”, “d” e “e” da LC 621/2012, condenando ao ressarcimento ao erário municipal no valor de **149.694,54 VRTE**, solidariamente com:

Responsáveis	Item		Valor	
	Acórdão 410/2019	ITC 4150/2016	R\$	VRTE
Milena Molêdo Cunha Ferreira Grêmio Recreativo Escola de Samba Mocidade Alegre de Olaria	1.3	3.2	3.145,00	1.392,27
Ramalhete Consultoria Diana Márgara Raidan Chácara	1.7	3.4.1	96.000,00	42.498,56
Ramalhete Consultoria Tolúnio Fernando Romanelli	1.8	3.4.2	80.000,00	35.415,47
Ramalhete Consultoria Adriana Trindade Ferreira	1.9	3.4.3	79.000,00	34.972,77
Cézar Castro Martins Sonia Regina Rosa Simões João Manoel Azeredo	1.17	3.11.1	80.000,00	35.415,47
João Manoel Azeredo ( <i>bis in idem</i> : item 1.17)	1.19	3.11.4		
<b>Total</b>			<b>338.145,00</b>	<b>149.694,54</b>

(...)

1.3.1 APLICAR MULTA DE 14.000 VRTE ao Senhor Edson Figueiredo Magalhães, sendo multa no valor de 12.000 VRTE com amparo no art. 95 e multa no valor de 2.000 VRTE, com amparo no art. 96, I, ambos da LC 32/93, lei vigente à época dos fatos.

O presente recurso foi conhecido como Recurso de Reconsideração por meio da Decisão Monocrática 238/2020-9 (doc. 07)

Em sequência, os autos prosseguiram para o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, onde foi elaborada a Instrução Técnica de Recurso 78/2021-6 (doc. 08), opinando pelo provimento parcial do recurso.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que se manifestou mediante Parecer 5329/2021-1 (doc. 11), de lavra do Exmo. Luciano Vieira, pugnando pelo conhecimento e total desprovimento do recurso.

Diante disso, os autos foram encaminhados ao gabinete deste relator, para conhecimento e prosseguimento.

É o relatório, passo a fundamentar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 ADMISSIBILIDADE

Em análise, verifica-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade, tendo em vista que o recorrente é parte capaz, bem como possui legitimidade processual. No que tange a tempestividade, o recorrente interpôs recurso dentro do prazo estabelecido em lei, conforme prevê o artigo 164, LC 621/2012, e certificado no Despacho 10983/2020-4 (doc. 06)

No que diz respeito ao cabimento, o art. 164, da LC 621/2012, discorre que o Recurso de Reconsideração é o instrumento cabível para a impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Assim, considerando que o presente expediente recursal foi interposto contra o acórdão que julgou o mérito de processo com natureza de prestação de contas, tem-se que o recurso apresentado é cabível.

Quanto à regularidade formal, há a necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na lei para o processamento do recurso interposto. No caso, verifica-se o seu atendimento, logo, cumprindo o disposto no art. 395, I, III, IV e V, do RITCEES.

Porém, não foi identificado a existência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer. Portanto, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, entendo pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração e passo análise do mérito.

### 2.2. DO MÉRITO

#### 2.2.1. Da Ausência de Plano de Trabalho - Convênios 06/2012 e 09/2012 (Item 3.1 Da ITC 4150/2017, e 2.2.1 do Acórdão TC410/2019).

O recorrente foi condenado a ressarcir ao erário municipal em razão da manutenção da irregularidade apontada a ele “Ausência e Plano de Trabalho” nos processos de transferência de recursos públicos mediante os convênios 06/2012 e 09/2012, com entidades privadas.

Em suas razões recursais o recorrente argumenta que o objetivo do convênio 06/2012 era subsidiar o custo das festividades do carnaval 2012 e que houve solicitação e autorização conferida pela Lei nº. 3.362/2012, autorizando que o convênio fosse firmado, e por meio dele foi repassado recursos ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Mocidade Alegre de Olaria, por meio de contribuição social e cultural.

Afirma, que Guarapari é uma cidade turística e por este motivo é razoável que a Administração crie opções de entretenimento e lazer, além disso argumenta que o samba é parte integrante da cultura nacional, conforme dispõe o art. 215 da CRFB/1988.

Assim, requer que seja conhecido o presente recurso e no mérito seja dado provimento.

A equipe técnica após análise das razões recursais opina para que seja negado provimento ao recurso, e, portanto, mantido integralmente o acórdão quanto a irregularidade imputada ao recorrente, visto que parte dos argumentos trazidos já foram objeto de análise desta Corte de Contas e que o recorrente não traz argumentos que comprovem que a existência de um plano de trabalho ou que justifiquem a ausência do mesmo.

O *Parquet* de Contas opina no mesmo sentido.

Pois bem.

A irregularidade apontada dispõe acerca da ausência de plano de trabalho na celebração dos Convênios 06/2012 e 09/2012 que tinham como objeto repasse para o carnaval de Guarapari 2012 ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Mocidade Alegre de Olaria (convênio 06/2012) e a cooperação técnico-financeira entre a Prefeitura Municipal de Guarapari e a Associação dos Doadores Voluntários de Sangue do Município de Guarapari (ADVSMG), visando complementar, ampliar e consolidar as ações de saúde e ação social desenvolvidas pela Associação (convênio 09/2012).

A Lei Federal nº. 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) dispõe no artigo 116, §1º que a celebração de convênios pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso e a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas, *in verbis*:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º **A celebração de convênio**, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho** proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do **objeto** a ser executado;

II - **metas** a serem atingidas;

III - **etapas** ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos **recursos financeiros**;

V - **cronograma** de desembolso;

VI - **previsão de início e fim** da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

[...] (grifos nossos)

Nos termos do aludido artigo, observa-se que o convênio somente poderá ser celebrado após aprovação do respectivo plano de trabalho, o qual irá definir, em síntese, o objeto, a forma de sua execução e delimitação para atingir o objetivo buscado.

Nota-se que a apresentação de plano de trabalho não é mera formalidade, facultada aos partícipes, trata-se, na verdade, de requisito essencial para que sejam firmados os convênios.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão TCU 899/2004 – 2ª Câmara<sup>1</sup>, afirma que o *Plano de Trabalho não é uma mera carta de intenções, é, sim, importante ferramenta de controle gerencial pelo órgão concedente. É por meio do plano de trabalho que a Entidade, nos termos do art. 1º do art. 116 da Lei nº. 8.666/1993, certifica-se da legalidade, da legitimidade e da economicidade do acordo celebrado.*

Tamanha é a importância do plano de trabalho que o TCU por meio do Acórdão 2913/2012 – Plenário<sup>2</sup> considerou grave infração a norma legal a omissão do gestor em fiscalizar e acompanhar a execução do plano de trabalho.

Logo, considerando a importância do plano de trabalho, bem como ser o mesmo requisito essencial para a celebração de convênios, corroboro entendimento técnico e ministerial e **mantenho a irregularidade.**

#### **2.2.2 – Da Prestação de Contas Irregular – Convênio 09/2012 – Convênio 06/2012 (Itens 3.2.1 E 3.2.2 da ITC 4150/2017; Itens 2.2.2 e 2.2.3 do Acórdão TC 410/2019).**

##### **Ressarcimento: 1.392,27 VRTE**

Trata a irregularidade de prestação de contas irregular, referente aos Convênios 06/2012 e 09/2012.

O Convênio 09/2012 teve como objeto a cooperação técnico-financeira entre a Prefeitura Municipal de Guarapari e a Associação dos Doadores Voluntários de Sangue do Município de Guarapari (ADVSMG) através do repasse de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais na forma de subvenção, visando complementar, ampliar e consolidar as ações de saúde e ação social desenvolvidas pela Associação.

---

<sup>1</sup> Acórdão 899/2004 – Processo 5.810/2003-8 – disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A899%2520ANOACORDAO%253A2004%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A899%2520ANOACORDAO%253A2004%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520) – acesso em: 30/11/2021 às 20h:53min

<sup>2</sup> Acórdão TC 2913/2012 – Processo 24.760/2011-0 – disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/plano%2520de%2520trabalho/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/16/sinonimos%253Dtrue> – acesso em: 31/11/2021 às 21h:15min

O Convênio 06/2021 teve como objeto o repasse para o carnaval de Guarapari 2012 ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Mocidade Alegre de Olaria.

O acórdão recorrido, afastou o ressarcimento em relação ao convênio 09/2012, e o ressarcimento quanto as despesas realizadas previamente à vigência do convênio 06/2012, mantendo o ressarcimento de R\$ 3.145,00 (1.392,77 VRTE).

O recorrente, aduz que não houve por parte do Prefeito qualquer tipo de erro, menos ainda erro grosseiro. Logo, o v. acórdão impugnado, fere de morte o art. 28, acrescido ao Decreto-Lei 4.657/42, pela Lei nº 13.655/2018 Não houve por parte do Prefeito qualquer tipo de erro, menos ainda erro grosseiro. Logo, o v. acórdão impugnado, fere de morte o art. 28, acrescido ao Decreto-Lei 4.657/42, pela Lei nº 13.655/2018

Afirma, que esta Corte de Contas por meio do acórdão 01242/2019 - Plenário, estabeleceu em relação a Prefeito que: "Já foi amplamente debatido nesta Corte de Contas, que não pode ser atribuída toda e qualquer responsabilização de falhas nos procedimentos licitatórios da municipalidade, assim fosse, impossível seria governar um município".

Sustenta que convênio 06/2012, autorizado por Lei Municipal, como esclarecido anteriormente, também não há nada que possa ser imputado ao alcaide, a quem não cabe a fiscalização, nem a tomada da prestação de contas. E de qualquer forma, apenas para argumentar, a responsabilidade pela análise da prestação de contas de dito convênio é da servidora ocupante do cargo de Gerente Administrativo, Financeiro e Contábil, que por sua vez a analisou.

A equipe técnica opina pela reforma do Acórdão 410/2019, para afastar a irregularidade dos itens 2.2.2 e 2.2.3 "prestação de contas irregular" (Convênios 06/2012 e 09/2012), e o respectivo ressarcimento (1.392,27 VRTE), em relação ao agente Edson Figueiredo Magalhães.

Já o Ministério Público de Contas, opina pela manutenção da irregularidade.

Pois bem.

Conforme exposto pelo corpo técnico, foi constatado que no tocante ao Convênio 06/2012, a servidora Milena Molêdo Cunha Ferreira (Gerente Administrativa, Financeira e Contábil), foi quem analisou a prestação de contas e concluiu pela “total conformidade com os preceitos legais e ao disposto no instrumento contratual”.

Já, com relação ao Convênio 09/2012, quem o analisou foi o servidor Attila Teixeira Filho, que entendeu que as contas foram regularmente apresentadas.

Dessa forma, no presente caso, assim como afirmou o corpo técnico, entendo ser coerente a aplicação do Acórdão TC 1242/2019, em especial porque ficou constatado que, de fato, haviam manifestações técnicas após a análise das prestações de contas de ambos os convênios, suficientes para convencer o Prefeito da suposta regularidade das referidas contas.

Ademais, aferir toda a documentação exposta em cada prestação de contas de convênio seria humanamente impossível ao gestor do Município visto todas as suas atribuições, e também porque tal função não está contida na “macrogestão”, que é a sua responsabilidade.

Sobre este último ponto, tenho diferenciado, para efeito de responsabilização do ordenador de despesas, se a irregularidade decorre de um fato relacionado à “macrogestão” ou “microgestão”.

Denomino “macrogestão” o que envolve grandes questões sobre as quais o gestor é chamado a decidir e sobre estas tenha que ter um razoável conhecimento, bem como tenha acesso ao que de fato acontece.

Também estão relacionadas à “macrogestão” as irregularidades que são gritantes e patentes e demandem a intervenção direta do gestor, para evitá-las ou corrigi-las. Incluo ainda aquelas perceptíveis ao padrão do “homem médio”, bem assim aquelas sobre as quais o gestor tenha sido alertado, mesmo não referente a atos praticados diretamente por ele, e não tenha tomado as devidas providências saneadoras.

Nesses e em outros casos análogos, o gestor deve ser responsabilizado, ainda que haja outras pessoas que também poderiam ter sido responsabilizadas não tenham sido chamadas.

Denomino “microgestão” o que envolva uma multiplicidade de atos e aos que ocorrem no dia a dia da gestão pública e não são da responsabilidade da alta administração, uma vez que têm seus gestores específicos. As irregularidades que ocorrem nessa área não podem ser automaticamente imputadas aos ordenadores de despesas, sejam eles Prefeitos ou Secretários. São questões que não estão ao alcance direto dos gestores da alta administração, especificamente o Prefeito.

E, no presente caso entendo que a tarefa de aferir cada prestação de contas corresponde a microgestão, motivo pelo qual entendo que deve ser afastada a responsabilidade do prefeito, e por consequência afasto o ressarcimento a ele imposto.

**2.2.3 – Da Terceirização ilícita de serviços de consultoria contábil, em violação ao princípio do concurso público (itens 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3 da ITC 4150/2017; itens 2.2.4, 2.2.5 e 2.2.6 do Acórdão 410/2019**

A equipe de auditoria entendeu que a terceirização dos serviços de consultoria contábil se deu de forma ilícita, pois se tratava de execução de “funções inerentes à atividade-fim da Prefeitura Municipal de Guarapari, além de constituírem atribuições pertencentes aos cargos de carreira dos servidores públicos municipais”.

O recorrente em suas razões recursais afirma que no caso concreto, a E. Câmara não seguiu o entendimento desta Corte de Contas acerca da terceirização dos serviços públicos, em especial na área contábil. Vide parecer em consulta 019/2018.

Afirma ainda que, a empresa Ramalhete Contabilidade e Consultoria Ltda., foi contratada para prestar serviços de assessoria, consultoria, acompanhamento e ensinamento de serviços contábeis, que eram executados (os serviços contábeis em si) pelos servidores da Prefeitura (Fazenda, Saúde e Educação), conforme consta dos contratos 038/2010 e o 13/2012 e, portanto, não existiu terceirização dos serviços contábeis.

A equipe técnica, assim como o Ministério Público de Contas, opina pela manutenção da irregularidade.

Pois bem.

No caso em tela, assim como afirma o corpo técnico, o recorrente não trouxe nenhum elemento novo que justificasse a necessidade de contratação de assessoria contábil.

E, ao se analisar as atividades desempenhadas pela empresa contratada, conforme exposto no relatório de auditoria 71/2013, observa-se que tais atividades em sua maioria são funções inerentes à atividade-fim da Prefeitura, além de constituírem atribuições pertencentes aos cargos de carreira dos servidores público municipais, vejamos:

- **Transmissão** bimestral e quadrimestral da Lei de Responsabilidade Fiscal Web (LRFWeb) para o TCEES; Transmissão bimestral do Sistema Informatizado de Suporte à Auditoria (Sisaud) para o TCEES; Transmissão bimestral e quadrimestral do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Transmissão semestral e anual do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siopes) ao Ministério da Saúde; Transmissão semestral e anual do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siopes) ao Ministério da Saúde;
- **Análise** dos quadros da LRF gerados pelo sistema de informática; Análise e acompanhamento da conciliação bancária; Análise dos balancetes da receita e despesa mensal;
- **Orientação** na classificação das receitas e despesas; nos registros dos lançamentos contábeis; na elaboração do balanço geral do exercício 2009; na elaboração do almoxarifado central e patrimônio, para incorporação contábil; Orientação na elaboração dos processos, para aplicação financeira dos recursos do SUS, de acordo com blocos financeiros; Orientação nos pagamentos das produtividades aos profissionais da saúde que a elas fazem jus; Orientação na criação do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para o Fundo Municipal da Saúde, exigido pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério Público.
- **Acompanhamento** quadrimestral dos gastos com pessoal; Acompanhamento da elaboração das contas anuais;
- **Prestação de contas** mensal dos recursos financeiros, transferidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com os blocos financeiros; Prestação de contas mensal dos recursos financeiros vinculados à Emenda Constitucional (EC) 29, de 13 de setembro de 2000;
- Outros lançamentos contábeis inerentes à área contábil.

Destaco ainda que diferente do que afirma o recorrente, o caso ora debatido, não guarda semelhança com o disposto no Parecer Consulta 19/2018, visto que esta Corte de Contas no citado parecer admite que as atividades auxiliares e de apoio aos serviços contábeis sejam desempenhadas por outros servidores, bem como por profissionais ou empresa de assessoria ou consultoria contábil, quando necessária e justificada, sobretudo quanto à avaliação de custo-benefício da decisão, desde que precedida de regular procedimento licitatório, vejamos:

1. PARECER EM CONSULTA TC-019/2018 VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. preliminarmente, CONHECER a presente consulta;

1.2. no mérito, RESPONDE-LA nos seguintes termos:

A Lei Federal nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, alterada pela Lei Federal nº 13.429, de 31 de março de 2017, não se aplica à Administração Pública, devendo sobre ela incidir as previsões do artigo 37, II e XXI, da Constituição Federal, devendo as entidades municipais da administração direta e indireta estruturar, mínima e suficientemente, um quadro de servidores públicos, remunerado adequadamente à realidade local, com o quantitativo de cargos efetivos necessários para o desempenho das atividades de natureza contábil, admitindo-se a possibilidade de a direção da unidade contábil responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão ser exercida por servidor sem vínculo efetivo, desde que devidamente habilitado e em situação de regularidade perante o Conselho Regional de Contabilidade, exceto quando na unidade estiver lotado apenas um servidor efetivo, situação em que, necessariamente, o encargo deverá recair sobre ele. **Tais exigências, contudo, não afastam a possibilidade de que as atividades auxiliares e de apoio aos serviços contábeis sejam desempenhadas por outros servidores, bem como por profissionais ou empresa de assessoria ou consultoria contábil, quando necessária e justificada, sobretudo quanto à avaliação de custo-benefício da decisão, desde que precedida de regular procedimento licitatório;** (grifos nossos).

Observa-se que as atividades desenvolvidas pela assessoria contábil não correspondem a atividades auxiliares ou de apoio, mas sim atividade central que deveria ser exercida por servidor público. E, além disso, a contratação não foi justificada, nem há nos autos elementos que comprovem custo-benefício da decisão,

por esta razão, corroboro entendimento técnico e ministerial e mantenho a irregularidade.

**2.2.4 – Da Liquidação Irregular de Despesas (Itens 3.4.1, 3.4.2 e 3.4.3 da ITC 4150/2017; Itens 2.2.7, 2.2.8 e 2.2.9 do Acórdão TC 410/2019.**

**Ressarcimento: 112.886,80 VRTE**

O recorrente foi condenado a ressarcir ao erário municipal em razão da manutenção da irregularidade apontada a ele “Liquidação Irregular de Despesas” em diversos processos administrativos referentes a contratação da recorrente.

Em suas razões recursais a recorrente reafirma as teses trazidas em sua defesa no processo recorrido TC 5815/2013, aduzindo, em síntese que em um caso assemelhado, envolvendo o mesmo Município, o acórdão TC 163/2018 afastou o ressarcimento, mas aplicou multa ao alcaide. Este último, recorreu do focado acórdão e a ITR 00057/2019-2, constante do processo TC 7027/2018, opinou pelo afastamento da suposta irregularidade.

A equipe técnica e o Parquet de Contas entendem pela manutenção da irregularidade, bem como do ressarcimento imposto em virtude dela.

Pois bem.

Essa irregularidade já foi analisada no Processo 12737/2020 – Recurso de Reconsideração interposto pela empresa contratada “Ramalhete Consultoria”, e, naqueles autos manteve a irregularidade, entretanto, afastei o ressarcimento por entender que ainda que se reconheça a existência de falhas importantes na liquidação de despesas, estas não são suficientes para condenar a recorrente à devolução ao erário, principalmente a devolução integral dos valores pagos, vejamos:

A liquidação de despesas é um procedimento formal, exercido pela Administração que tem a finalidade de proceder os pagamentos das obrigações assumidas com exatidão, ou seja, a liquidação de despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito assim determina o artigo 63 da Lei 4.320/1964, *in verbis*:

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

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

I - **o contrato**, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - **a nota de empenho**;

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

No caso em tela foi apontado falha na comprovação da prestação dos serviços. E, segundo o corpo técnico na liquidação das despesas referentes aos Processos Administrativos 22.117/2011, 21.954/2011 e 22.107/2011, foram apresentados relatórios de atividades inconsistentes, sem a devida comprovação da prestação do serviço contratado, conforme tabela abaixo:

Tabela 1:

<b>Processo Administrativo</b>	<b>Conduta Irregular</b>	<b>Valor do Ressarcimento</b>
Processo 22.117/2011	Apresentar nos meses de abril e setembro de 2012, relatórios de atividades inconsistentes, sem a devida comprovação da prestação do serviço contratado. Quanto aos meses de janeiro e fevereiro de 2012 os relatórios de atividades foram apresentados junto com o de março, no dia 02/04/2012, sem demonstrar o que havia sido realizado especificamente em cada um dos meses.	R\$ 96.000,00 – 42.498,56 VRTE
Processo 21.954/2011	Não apresentou relatórios de atividade e os documentos respectivos nos meses de junho a dezembro de 2012, para comprovar a prestação dos serviços contratados neste período. Quanto ao mês de janeiro de 2012, o relatório de atividade foi apresentado junto com o de fevereiro, no dia 29/02/2012, sem demonstrar a realização de serviços suficientes no mês de janeiro de 2012, que justificasse o pagamento.	R\$ 80.000,00 – 35.415,47 VRTE
Processo 22.107/2011	Receber pagamentos do contrato de consultoria sem demonstrar a efetiva liquidação da despesa indo de encontro aos artigos 62 e 63, §2º, III, da Lei 4.320/64.	R\$ 79.000,00 – 34.972,77 VRTE

Da análise do processo atacado (TC 5815/2013) observa-se que o ressarcimento imposto a citada empresa foi referente a todo o valor do contrato, presumindo que não houve prestação do serviço durante os 12 (doze) meses de contrato. No entanto, conforme tabela acima, a recorrente foi citada para apresentar documentação referente as inconsistências encontradas referentes aos meses de janeiro a setembro no Processo 22.117/2011 e junho a dezembro no Processo 21.954/2011 e quanto ao Processo 22.107/2011 foi apontado somente liquidação irregular de despesas.

Conforme se extrai do Processo TC 5815/2013 (processo atacado), os citados processos administrativos tinham como objeto a contratação de serviços de consultoria para o exercício de 2011, vejamos:

**Processo 22.117/2011 (referente ao Processo 21.697/2009)<sup>3</sup>**

**Objeto:** contratação de empresa para prestar serviço de assessoria e consultoria em contabilidade pública à Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA, de acordo com as seguintes especificações, presentes no Anexo I do Contrato Administrativo nº 38/2010:

- 01 – Prestação de contas mensal dos recursos financeiros, transferidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com os blocos financeiros;
- 02 – Prestação de contas mensal dos recursos financeiros vinculados à Emenda Constitucional (EC) 29, de 13 de setembro de 2000;
- 03 – Transmissão semestral e anual do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siopes) ao Ministério da Saúde;
- 04 – Acompanhamento da aplicação do percentual de 15%, vinculado à EC 29/2000;
- 05 – Orientação na elaboração dos processos, para aplicação financeira dos recursos do SUS, de acordo com blocos financeiros;
- 06 – Orientação nos pagamentos das produtividades aos profissionais da saúde que a elas fazem jus;

---

<sup>3</sup> Processo TC 5815/2013-6 – Volume Digitalizado 4638/2019-1 (doc. 02 – Relatório de Auditoria 71/2013 – página 33/34).

07 – Orientação na criação do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para o Fundo Municipal da Saúde, exigido pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério Público.

**Contratado:** Ramalhete Contabilidade e Consultoria Ltda. –  
CNPJ: 02.540.270/0001-10

**Valor contratado:** R\$ 96.000,00.

**Valor liquidado:** R\$ 96.000,00.

**Valor pago:** R\$ 96.000,00.

**Processo 21.954/2011 (referente ao Processo 21.697/2009)<sup>4</sup>**

**Objeto:** contratação de empresa para prestar serviço de assessoria e consultoria em contabilidade pública à Secretaria Municipal da Fazenda – SEMFA, de acordo com as seguintes especificações, presentes no Anexo I do Contrato Administrativo nº 38/2010:

- 01 – Acompanhamento quadrimestral dos gastos com pessoal;
- 02 – Transmissão bimestral e quadrimestral da Lei de Responsabilidade Fiscal Web (LRFWeb) para o TCEES;
- 03 – Transmissão bimestral do Sistema Informatizado de Suporte à Auditoria (Sisaud) para o TCEES;
- 04 – Análise dos quadros da LRF gerados pelo sistema de informática;
- 05 – Transmissão bimestral e quadrimestral do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- 06 – Acompanhamento da elaboração das contas anuais;
- 07 – Análise e acompanhamento da conciliação bancária;
- 08 – Análise dos balancetes da receita e despesa mensal;
- 09 – Orientação na classificação das receitas e despesas; nos registros dos lançamentos contábeis; na elaboração do balanço geral do exercício 2009; na elaboração do almoxarifado central e patrimônio, para incorporação contábil;
- 10 – Outros lançamentos contábeis inerentes à área contábil.

**Contratado:** Ramalhete Contabilidade e Consultoria Ltda. –  
CNPJ: 02.540.270/0001-10

**Valor contratado:** R\$ 96.000,00.

**Valor liquidado:** R\$ 96.000,00.

**Valor pago:** R\$ 96.000,00.

---

<sup>4</sup> Processo TC 5815/2013-6 – Volume Digitalizado 4638/2019-1 (doc. 02 – Relatório de Auditoria 71/2013 – página 63/64).

**Instrumento:** Segundo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 38/2010, de 26/12/2011 (**Doc. 6 e 8**) - Pregão nº 007/2010, realizado em 05/02/2010.

**Processo 22.107/2011<sup>5</sup>**

**Objeto:** contratação de serviços de consultoria para o exercício de 2012, nos itens:

01 – Prestação de contas do Fundeb;

02 – Prestação de contas do M.D.E;

03 – Acompanhamento na aplicação do percentual na Educação;

04 – Elaboração dos processos de despesas;

05 – Transmissão do SIOPE;

06 – Orientação na classificação da despesa.

**Contratado:** Ramalhete Contabilidade e Consultoria Ltda.

**Valor contratado:** R\$ 79.000,00.

**Valor liquidado:** R\$ 79.000,00.

**Valor pago:** R\$ 79.000,00.

**Instrumento:** Contrato 13, de 1/2/2012 – Carta-Convite 3, de 23/1/2012 (**Doc. 9**).

A equipe técnica questiona que a comprovação de citada prestação de serviços, afirmando que os relatórios apresentados não eram suficientes para a efetiva comprovação.

Todavia, não há uma obrigação legal imposta pelos artigos 62 e 63 da Lei nº. 4.320/64 que determine que a comprovação de serviços se dê por meio de registros ou relatórios detalhados.

Registra-se que no presente caso foram apresentados relatórios de atividades, contudo, segundo o corpo técnico os mesmos não foram suficientes para comprovar a prestação dos serviços.

O Corpo Técnico questiona a efetiva prestação dos serviços, principalmente pelo fato dos mesmos serem exercícios rotineiros da Administração.

E, embora, resta claro que os objetos das contratações estejam relacionados com serviços rotineiros da Administração e, a documentação

---

<sup>5</sup> Processo TC 5815/2013-6 – Volume Digitalizado 4638/2019-1 (doc. 02 – Relatório de Auditoria 71/2013 – página 94).

trazida nos autos não seja suficiente para comprovar efetivamente a prestação dos serviços, também não se pode afirmar que os serviços não foram prestados, visto que o recorrente apresentou Balancetes, Demonstrativos de Receitas, Demonstrativos de Aplicação de Recursos na Educação e na Saúde, Prestações de Contas Mensais do FUNDEB, entrega do relatório do SIOPE, atas de Reuniões com o Conselho do FUNDEB (Peças Complementares – docs. 08 a 10) que de certa forma demonstram minimamente que algum serviço foi prestado.

Ademais, a própria equipe técnica ao imputar a responsabilidade ao recorrente dispõe que a falha na liquidação não se deu em todos os meses do contrato, conforme tabela 1, disposta neste voto.

Registro que a liquidação regular da despesa é de suma importância para que seja garantido que o dinheiro público esteja sendo utilizado de forma correta.

Entretanto, no presente caso, verifico que foram apresentados documentos que, embora ineficientes para assegurar a regular liquidação das despesas, demonstram que houve prestação de serviços.

De outro lado, condenação imposta a recorrente, para ressarcimento ao erário, é referente a totalidade dos valores pagos para a prestação dos serviços, que significa dizer que nenhum serviço foi prestado, o que não foi demonstrado nos autos.

E, ante a insuficiência de elementos que conduzam à convicção inequívoca da ausência de prestação de serviços capaz de comprovar a ocorrência de efetivo dano ou prejuízo ao erário, demonstra que há presunção do dano, e não certeza.

Tal entendimento, também foi exarado no Processo TC 2065/2009 – Denúncia em face da Prefeitura Municipal de Marataízes,

E, acerca da impossibilidade de se imputar o ressarcimento de valores em caso de comprovação efetiva do dano esta Corte de Contas já se posicionou no julgamento do Processo TC 4858/2018, por meio do Acórdão TC 441/2021-4 – Plenário, vejamos:

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER – DAR  
PROVIMENTO AO RECURSO – RECONHECER A  
OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA –  
DESCONVERTER DOS AUTOS – AFASTAR MULTA –**

**CIENTIFICAR – ARQUIVAR.** 1. A presunção de dano ao erário não é suficiente para ensejar o ressarcimento, sem que reste efetivamente demonstrada prática que resulte em perda patrimonial e sua quantificação.

Assim, ainda que se reconheça a existência de falhas importantes na liquidação de despesas, estas não são suficientes para condenar a recorrente à devolução ao erário, principalmente a devolução integral dos valores pagos.

Portanto, à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade entendo que o acórdão guerreado deve ser reformado apenas para afastar o ressarcimento ao erário, mantendo-se seus demais termos, visto que a irregularidade restou configurada.

Assim, por se tratar da mesma irregularidade, utilizo o fundamento acima como razão de decidir, para manter a irregularidade sob a responsabilidade do recorrente, contudo, afasto o ressarcimento imputado a ele.

Por fim, registro que embora o responsável Tolúnio Fernando Romanelli (Secretário da Fazenda) não tenha recorrido, o entendimento acima se aplica a ele, visto que o ressarcimento foi afastado de forma geral, em razão da ausência de elementos que comprovem a lesão ao erário, bem como a luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

#### **2.2.5 – Da Prorrogação Irregular da Vigência do Contrato com Sobrepreço (Itens 3.5.1 e 3.5.2 da ITC 4150/2017; itens 2.2.10 e 2.2.11 do Acórdão TC 410/2019.**

A equipe de auditoria constatou que no segundo termo aditivo ao Contrato 38/2010, de prestação de serviços de consultoria contábil à Secretaria de Saúde, não havia comprovação, por meio de pesquisa de preço de mercado, de que a prorrogação de sua vigência era mais vantajosa à Administração do que a realização de um novo processo licitatório.

O recorrente, acerca deste item afirma que a autorização para a prorrogação do contrato administrativo nº. 038/2010 foi solicitada motivadamente pelos Secretários de Saúde e da Fazenda, recebendo parecer jurídico favorável.

Sustenta ainda, que responsabilizar um agente público que seguiu, sem qualquer indicativo de má-fé, orientação da assessoria jurídica do município, seria medida descabida.

Argumenta ainda, que na citada contratação não houve qualquer reajuste, sendo efetivada pelo valor nominal já praticado.

Registra que a empresa contratada já conhecia todo o funcionamento da máquina pública e concordou em continuar recebendo o valor pactuado anteriormente, o que manifestou vantagem para a administração.

A equipe técnica e o Ministério Público de Contas opinam pela manutenção da irregularidade.

Pois bem.

Inicialmente, esclareço que embora a equipe técnica tenha tratado a irregularidade como “Promoção irregular da Vigência de Contrato com Sobrepreço”, não há elementos nos autos que comprovem a existência de sobrepreço, assim, passo a analisar a irregularidade sob a ótica da **PROMOÇÃO IRREGULAR DA VIGÊNCIA DO CONTRATO**.

No presente caso, assim como afirma o recorrente a prorrogação do contrato se deu com base na solicitação dos Secretários Municipais e, corroboradas por parecer jurídico emitido pela Assessoria Jurídica do Município.

Dessa forma, tal como exposto na irregularidade disposta no item 2.2.2 deste voto, **“Da Prestação de Contas Irregular – Convênio 09/2012 – Convênio 06/2012”**. Entendo que responsabilizar o prefeito seria medida desarrazoada, visto que a prorrogação se deu baseada na solicitação dos secretários municipais e fundamentadas por parecer jurídico favorável a contratação.

Assim, entendo que a responsabilidade do Prefeito quanto a esta irregularidade deve ser afastada.

**2.2.6 – Da Ausência de Quantidade Mínima de Propostas (Item 3.3.7 da ITC 4150/2017; Item 2.2.12 do Acórdão TC 410/2019).**

Trata a irregularidade de homologação de certame licitatório, modalidade convite, sem a quantidade mínima de propostas válidas.

Em suas razões recursais, o recorrente, em síntese, faz referência aos Acórdãos 1242/2019 e 307/2015, em especial porque estaria “respaldado por manifestações e/ou orientações que tenham advindo da Comissão de Licitação, do Pregoeiro, do Assessor ou Procurador Jurídico, ou até mesmo do Secretário da pasta correspondente.

O corpo técnico e o *Parquet* de Contas opinam pela Manutenção da Irregularidade. Pois bem.

Inicialmente cumpre registrar que o certame se deu na modalidade convite e foram convidadas 05 (cinco) empresas, entretanto não foram obtidas 03 (três) propostas válidas.

A Lei de Licitações e Contratos, dispõe no artigo 22, § 3º que convite é a modalidade de licitação entre os interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação de propostas.

No mesmo artigo, no §7º, há uma exceção quanto ao mínimo de 03 (três) propostas, vejamos:

Art. 22

§7º Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no §3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

Ocorre que conforme, expôs o Corpo Técnico na Instrução Técnica Conclusiva 4150/2017 (Processo TC 5815/2013-6) o parecer jurídico emitido pela recorrente era apenas *pro forma*, não continha elementos que justificassem a ausência do número mínimos de participantes.

Ademais, segundo o corpo técnico na citada ITC, com base em pesquisa realizada no site do Conselho Regional de Contabilidade (CRC), verificou-se que no Município de Guarapari há 104 (cento e quatro) organizações contábeis/profissionais, que apresentam em seu portfólio a atuação administrativa pública, mas que, não foram convidadas ao certame. E que no Estado este número é de 2.200 (dois mil e duzentas) empresas de contabilidade registradas no CRC.

E, diferente da irregularidade disposta no item anterior, o Prefeito Municipal, na qualidade de gestor, tinha elementos para aferir se o certame estava cumprindo a Lei de Licitações e Contratos, visto que a exigência de 03 (três) propostas válidas é exigência basilar, na modalidade convite, sendo possível afirmar ser de conhecimento do gestor, ora recorrente.

Assim, ante ao elevado número de empresas do ramo contábil situadas no Município de Guarapari, bem como ausência de fundamentação no Parecer Jurídico que justificasse o não atendimento o mínimo de 03 (três) propostas válidas, entendo que as razões do recorrente devem ser rejeitadas quanto a este item.

**2.2.7 – Da Contratação Irregular de Show (Processo 18.859/2011 (itens 3.9.1, 3.9.2 e 3.9.3 da ITC 4150/2017; itens 2.2.13, 2.2.14 e 2.2.15 do Acórdão 410/2019).**

Trata a irregularidade de contratação da empresa José R. Netto – NT Produções Artísticas – Contrato 004/2012, cujo objeto foi a realização de shows musicais com os artistas Cléber Lacerda, Ataíde e Alexandres, Anderson e Bruno e Bonde do Forró, pelo valor total de R\$ 118.100,00, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, III da Lei 8.666/93.

O recorrente afirma é público e notório, atualmente, no setor artístico brasileiro, não há como priorizar um único empresário para representa-los em todos os rincões do Brasil, tendo em vista que se assim fosse feito, suas participações em shows seriam restringidas.

Sustenta que tanto na doutrina quanto na jurisprudência a contratação de artistas, diretamente ou por meio de empresário exclusivo se dá por inexigibilidade de licitação.

Aduz ainda, que esta Corte de Contas por meio do Acórdão TC 867/2014 - Plenário decidiu por afasta irregularidade idêntica, não merecendo, o recorrente, ter tratamento diferente.

A equipe técnica opina pela reforma do acórdão, por entender que os processos de contratação de shows foram analisados pelas áreas técnica e jurídica, sem que houvesse a indicação de qualquer óbice às contratações, não sendo razoável esperar do gestor municipal aprofundar-se detalhadamente em cada um dos processos que lhe chega, menos ainda quando as manifestações e pareceres anteriores indicavam a legalidade do ato, vejamos:

Segundo a ITC 4150/2017:

Entretanto, a irregularidade apontada pela equipe técnica é que as “cartas de exclusividade” anexadas ao processo de contratação não representam efetivamente, “exclusividade”, pois “foram fornecidas pelos verdadeiros empresários exclusivos dos artistas à empresa agenciadora [contratada pela prefeitura], o que, por si só, já afasta a pretensa relação de exclusividade entre esta e os músicos”.

Nestes casos, não sendo o artista contratado diretamente ou por meio de seu empresário exclusivo – mas por meio de empresa intermediária – a lei é clara: a contratação deve ser feita por meio de licitação.

O entendimento pacífico e consolidado do TCU, acerca da contratação de artista com base no art. 25, III, da Lei 8.666/93, em primeiro lugar, difere o contrato da carta de exclusividade: o contrato de exclusividade é o instrumento adequado para comprovar a exclusividade e deve ser registrado em cartório, além de publicação em diário oficial; a carta de exclusividade (não se trata da “nota contratual”), restrita para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e restrita ao município da realização do evento, não serve como documento comprobatório da exclusividade:

**Acórdão TCU 1830/2015.**

(...)

Parece-nos que as divergências quanto à aplicação do no art. 25, III, da Lei 8.666/93 na contratação de shows foi pacificada por esta Corte no Parecer em Consulta 15/2016 – Plenário, com força normativa apta a superar o Acórdão TC 867-2014 trazido pelo Recorrente, em especial porque, como mesmo afirma, o referido julgado (Acórdão TC 867-2014) tratou “de situação ocorrida **antes** da publicação do parecer em consulta TC 015/16”:

**PARECER/CONSULTA TC-015/2016 - PLENÁRIO**

“CARTAS DE EXCLUSIVIDADE” NÃO ATENDEM AO DISPOSTO NO ART. 25, III, DA LEI Nº. 8.666/93 PARA AS CONTRATAÇÕES DE SHOWS ARTÍSTICOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO –

CONTRATAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO OBEDECE AOS DITAMES DO ART. 26 DA LEI Nº. 8.666/93 – O AJUSTE DEVE SER EFETIVADO DIRETAMENTE COM O ARTISTA OU ATRAVÉS DE EMPRESÁRIO EXCLUSIVO.

No mesmo sentido, o Acórdão 410/2019, questionado, já havia decidido sobre o tema:

Cabe destacar aqui que a regra geral é a licitação e inexigibilidade a exceção, limitada às hipóteses constantes do rol disposto no artigo 25 da Lei 8666/93, de modo que o caso concreto deve se moldar perfeitamente à hipótese legal, ou esta não será aplicável.

A ITC 4150/2017 traz o entendimento pacífico e consolidado do TCU, acerca deste tema, diferenciando em primeiro lugar, o contrato de exclusividade da carta de exclusividade, sendo o primeiro o instrumento adequado para comprovar a relação de exclusividade do empresário com o artista, dado seu caráter permanente; e a carta de exclusividade, é transitória, restrita para os dias e locais correspondentes à apresentação dos artistas. Neste sentido os acórdãos TCU 1830/2015, 5662/2014, 8244/2013 e 1848/2015, este último em que se assenta que *a contratação por inexigibilidade é a contratação direta do artista e não de empresas de eventos.*

(...)

Em suma, acompanho o entendimento da ITC 4150/2017, no sentido de as alegações de defesa do ex-prefeito não desconstituíram ou modificaram o apontamento de irregularidade da ITI 48/2014.

É de se destacar que o fato do Parecer Consulta 15/2016 ter sido prolatado após os demais julgados citados pelo Recorrente, não deixa de servir como argumento pela manutenção da irregularidade, uma vez que o referido Parecer nada mais fez do que unificar a forma de aplicar a lei em casos semelhantes, o que considera não só as decisões recorrentes desta Corte, mas também as de outros tribunais.

Entretanto, no presente caso, entendemos que a conduta do Recorrente (assinar contrato com empresa escolhida), somado ao fato de não ter havido dano ao erário, guarda frágil conexão com a contratação dita irregular.

Como se observa, os processos de contratação de shows foram analisados pelas áreas técnica e jurídica, sem que houvesse a indicação de qualquer óbice às contratações, não sendo razoável esperar do gestor municipal aprofundar-se detalhadamente em cada um dos processos que lhe chega, menos ainda quando as manifestações e pareceres anteriores indicavam a legalidade do ato.

**Pelo exposto, opina-se pela REFORMA do Acórdão 410/2019 quanto às irregularidades dos itens 2.2.13, 2.2.14 e 2.2.15 “contratação irregular de Shows” do Acórdão 410/2019.**

Assim, corroboro o entendimento técnico e utilizo seus fundamentos como razão de decidir, para reformar o acórdão quanto a este item, afastando a irregularidade.

### **2.2.8 – Da Ausência de Fiscalização nos Contratos de Show (Item 3.10 da ITC 4150/2017; Item 2.2.16 do Acórdão TC 410/2019)**

A equipe técnica apurou que não foi encontrada designação de servidor para acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

O Recorrente recorre ao Acórdão TC 1092/2016 - Plenário para elidir a irregularidade que lhe foi imputada:

(...)

117. Esse Egrégio Tribunal de Contas, no, relatado pelo Eminentíssimo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Faria Chamon, ao apreciar prestação de contas anual da Câmara Municipal de Aracruz, exercício de 2009, à unanimidade assentou que:

Quanto à irregularidade tratada no item 3.1.1.2 da ITC - Ausência de designação de fiscal do contrato, é importante frisar que o fato de não ter sido providenciada portaria ou despacho de designação de fiscal desde o início da execução do contrato não implica, necessariamente, dizer que não houve fiscalização efetiva do contrato, nem mesmo afirmar que a execução contratual não ocorreu, pelo menos, não há qualquer apontamento da Área Técnica em seu Relatório de Auditoria sobre o assunto. Neste caso, caracterizou-se a presença de falha de natureza formal."

Como observa o corpo técnico, o Recorrente não contesta a irregularidade “ausência de fiscalização nos contratos de Show”, em razão do que entendemos não acolher as justificativas apresentadas.

Assim, acompanhando o entendimento técnico e ministerial mantenho a irregularidade.

### **2.2.9 – Da Ausência de Motivação, Razoabilidade, Interesse Público. Descrição Insuficiente de Objeto Licitado – Processo (Item 3.11 da ITC 4150/2017; Item 2.2.17 do Acórdão TC 410/2019).**

**Ressarcimento: 35.415,46 VRTE**

Trata a irregularidade de contratação de 30 (colaboradores) para prestarem serviço de apoio a fiscalização, segundo solicitação do Secretário de Fiscalização, sem a devida exposição das circunstâncias que motivaram a referida contratação, explicitando sua real necessidade e razoabilidade.

O Recorrente, afirma que “só não vê no caso concreto razoabilidade, motivação e interesse público, quem não quiser ver, quem parte do pressuposto que está tudo errado, quem quer procurar meras filigranas”, uma vez que “tais funcionários da

fiscalização, tão necessários à boa ordem das coisas, inclusive a ordem pública, máxime no verão, no maior balneário capixaba”.

Alega, ainda, que Decisão anterior desta Corte (voto do Relator no TC 1145/2009, Acórdão 295/2013) afastou irregularidade similar no município e que “tudo contou com pareceres jurídicos favoráveis, o que atrai a orientação do acórdão TC 307/2015”.

A equipe técnica opina para que seja afastada a responsabilidade do recorrente acerca deste item por entender que o RAO 71/2013 e a ITC 4150/2017 evidencia a presença de peças técnicas que subsidiaram a conduta do agente.

Pois bem.

Conforme afirma o corpo técnico, no presente caso é possível concluir que, na forma do Acórdão 307/2015, as “suas decisões foram substanciadas por tais manifestações, de modo a demonstrar a inexistência de um dos requisitos para apuração da sua responsabilidade subjetiva, qual seja, o nexo de causalidade entre a irregularidade apurada e a atuação do agente”.

Assim, tal como disposto no 2.2.2 deste voto, **“Da Prestação de Contas Irregular – Convênio 09/2012 – Convênio 06/2012”**. Entendo que responsabilizar o prefeito seria medida desarrazoada, visto que a prorrogação se deu baseada na solicitação dos secretários municipais e fundamentadas por parecer jurídico favorável a contratação.

Portanto, entendo que o acórdão deve ser reformado quanto a este item para afastar a presente irregularidade.

**2.2.10 – Da Ausência de Parecer Jurídico Prévio para examinar e aprovar minutas de edital de contrato – Processo 21.267/2011 (itens 3.13 e 3.14 da ITC 4150/2017; Itens 2.2.20 e 2.2.22 do Acórdão TC 410/2019).**

Foi constatado pela equipe de auditoria que no Processo TC 21.267/2011, referente ao Contrato Administrativo 0/2012, não havia parecer jurídico prévio em relação as minutas do edital do Pregão 226/2011 e do respectivo contrato, nos termos que se exige o art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, nem qualquer documento encaminhando as minutas do edital e respectivo contrato à análise da procuradoria jurídica.

O recorrente acerca deste item afirma que acórdão impugnado fugiu da lógica do razoável, foi exacerbadamente formalista e espancou o bom direito.

Sustenta que antes da assinatura por parte do alcaide, houve manifestação favorável da área jurídica tendo informando inclusive que tudo estava rubricado pela assessoria jurídica.

Aduz que pelo art. 38, VI, da Lei. 8.666/93, há equivalência entre parecer técnico ou jurídico, ou seja, a norma exige alternativamente parecer técnico ou parecer jurídico. Não há amparo legal para determinar um especificamente. Quanto ao parecer técnico, ninguém tem dúvida que existe.

Argumenta que a suposta irregularidade deve ser afastada, em homenagem ao art. 38, VI, da Lei 8.666/93, bem como os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, pois o alcaide não merece qualquer penalidade, haja vista que a documentação foi elaborada e rubricada pela área jurídica, além de ter manifestação expressa e longa da área técnica.

Por fim, alega que dentre os requisitos para ser Prefeito não está o de ser um grande especialista em Direito Administrativo. Além disso, o alcaide não é revisor total das minúcias do processo administrativo.

A equipe técnica e o Ministério Público opinam pela manutenção da irregularidade.

Pois bem.

O artigo 38, inciso VI, da Lei de Licitações e Contratos determina que nos processos de licitação deverão conter parecer técnico ou jurídico emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:  
VI - **pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;**

Dessa forma, para o seguimento do certame é necessário o parecer técnico ou jurídico. Ocorre que no caso em tela, não houve a emissão do citado documento, assim como nenhuma manifestação da Procuradoria Jurídica do Município.

E, diferente do que afirma o recorrente “*dentre os requisitos para ser Prefeito não está o de ser um grande especialista em Direito Administrativo. Além disso, o alcaide não é revisor total das minucias do processo administrativo*”, o Prefeito Municipal, na qualidade de gestor, necessita ter conhecimentos básicos de gestão pública e dentre estes está o conhecimento mínimo da Lei de Licitações e Contratos.

A exigência de Parecer Técnico e Jurídico, não é uma especialidade da norma, que requer conhecimento aprofundado, mas sim, elemento básico, sabido por qualquer pessoa que ocupe a função de gestor público.

Assim, entendo que as razões do recorrente devem ser rejeitadas quanto a este item.

Por fim, verifico que o recorrente foi condenado ao pagamento de multa no valor de 14.000 VRTE, sendo 12.000 VRTE em virtude do débito na forma do artigo 95<sup>6</sup> da LC 32/93 e 2.000 VRTE em razão das irregularidades mantidas.

Acerca da penalidade com fulcro no artigo 95 da LC 32/93, entendo que a mesma deve ser afastada visto que o ressarcimento foi excluído.

Já quanto a sanção imposta, com fundamento no artigo 96, II, da LC 32/93, entendo que deve ser mantida.

O mesmo entendo se aplica ao responsável **Tonúlio Fernando Romanelli**, quanto a multa proporcional ao dano, com fulcro no artigo 95 da LC 32/93.

Ante todo o exposto, **acompanhado parcialmente** o entendimento da Área Técnica e **divergindo** do entendimento Ministerial, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**

**Relator**

---

<sup>6</sup> Art. 95 Quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal de Contas poderá aplicar-lhe ainda multa de até 100 % (cem por cento) do valor do dano causado ao erário.

## 1. ACÓRDÃO TC-0423/2022-4

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

**1.1. CONHECER** o presente Recurso de Reconsideração.

**1.2.** No mérito, **DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso**, para reformar o Acórdão TC 410/2019 quanto aos itens 1.3, 1.3.1, 1.4, 1.4.1, 1.7, 1.7.1, 1.11, 1.11.1 nos seguintes termos:

**1.2.1. AFASTAR** a irregularidade dispostas no item 1.3 deste voto (**Da Prestação de Contas Irregular – Convênio 09/2012 – Convênio 06/2012 (Itens 2.2.2 e 2.2.3 do Acórdão TC 410/2019)**), e por consequência **AFASTAR** o ressarcimento no valor de **1.392,27 VRTE**, sob a responsabilidade do recorrente, Sr. **Edson Figueiredo Magalhães**.

**1.2.2. AFASTAR** o ressarcimento, no valor de 112.886,80 VRTE, decorrente da irregularidade descrita no item 2.2.4 deste voto (**Liquidação Irregular de Despesas (Itens 2.2.7, 2.2.8 e 2.2.9 do Acórdão TC 410/2019)**), sob a responsabilidade do recorrente, Sr. **Edson Figueiredo Magalhães**, bem como, do Sr. **Tolúnio Fernando Romaneli**;

**1.2.3. AFASTAR** a responsabilidade do Recorrente, Sr. Edson Figueiredo Magalhães, pela irregularidade descrita no item 2.2.5 deste voto (**Prorrogação Irregular da Vigência do Contrato com Sobrepreço (itens 2.2.10 e 2.2.11 do Acórdão TC 410/2019)**);

**1.2.4. AFASTAR** as irregularidades dispostas nos itens 2.2.7 e 2.2.9 deste voto (**Contratação Irregular de Show - Processo 18.859/2011 - itens 2.2.13, 2.2.14 e 2.2.15 do Acórdão 410/2019**) e (**Ausência de Motivação, Razoabilidade, Interesse Público. Descrição Insuficiente de Objeto Licitado – Processo (Item 2.2.17 do Acórdão TC 410/2019) respectivamente** e por consequência, com relação a irregularidade descrita no item 2.2.17 do Acórdão, **AFASTAR** o ressarcimento no valor de

**35.415,46 VRTE**, sob a responsabilidade do recorrente, Sr. **Edson Figueiredo Magalhães**.

**1.2.5. DESCONVERTER** o processo de Tomada de Contas, tendo em vista ter sido afastada a condenação ao ressarcimento ao erário e, por consequência deixar de julgar irregulares as contas do recorrente, Sr. **Edson Figueiredo Magalhães** (Item 1.3 do Acórdão TC 410/2019), bem como do Sr. **Tolúnio Fernando Romaneli** (Item 1.4 do Acórdão);

**1.2.6. AFASTAR a MULTA** proporcional ao dano, com fulcro no artigo 95 da LC 32/93, imputada ao recorrente, Sr. **Edson Figueiredo Magalhães** (item 1.3.1 do Acórdão 410/2019), e ao Sr. **Tolúnio Fernando Romaneli** (item 1.4.1 do Acórdão), tendo em vista ter sido afastado o ressarcimento;

**1.3. MANTER** incólume os demais termos do **Acórdão TC 410/2019**.

**1.4. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.5.** Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner, vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que divergiu, acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

**3.** Data da Sessão: 05/04/2022 - 15ª Sessão Ordinária do Plenário

**4.** Especificação do quórum:

**4.1** Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (vice-presidente no exercício da presidência), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Vice-presidente no exercício da presidência**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Fui presente:**

LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-Geral das Sessões**