



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

16ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 25 /05/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100488-9

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana

INTERESSADOS:

DAYSE JULIANA DOS SANTOS

WILLIAM WAGNER RAMOS SOARES PESSOA CAVALCANTI
(OAB 45565-PE)

RELATÓRIO

Tratam-se os autos da prestação de contas de Gestão, referente ao Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana, relativa ao exercício de 2021, cujo processo foi autuado sob o nº 22100488-9, tendo por objetivo:

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

O Relatório de Auditoria (doc. 61), elaborado pela Inspeção Regional de Palmares (IRPA) deste TCE, concluiu pela indicação dos achados a seguir:

Irregularidades:

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

2.1.2. Os contratos de rateios de despesas administrativas e de planejamento, firmados entre o COMSUL e os municípios



consorciados, foram formalizados em desconformidade com os ditames da Lei Federal nº 11.107/2005, Decreto Federal nº 6.017 /2007 e Lei 8666/93

2.1.3. Realização de despesas sem a instauração de processos licitatórios

2.1.4. Pagamento de despesas sem a regular liquidação

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

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

Conformidades:

2.2.1. Prestação de contas de gestão em conformidade com a Resolução TC nº 153/2021.

A defesa da interessada (doc. 71), parcialmente transcrita, a seguir, alega:

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

No Relatório de Auditoria foi apontado a existência de uma discrepância entre os dados constantes no SAGRES e no sistema "Tome Conta-Auditoria", sendo afirmado que os demonstrativos contábeis e financeiros da prestação de contas estavam divergentes, dificultando a análise dos auditores e devendo ensejar em uma penalização da Defendente.

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

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



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

(...)

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

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

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

(...)

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

(...)

Além de ser perceptível que tal falha foi imediatamente sanada, entrando em conformidade com os ditames legais e correspondendo ao valor existente do Tome Contas, não tendo, portanto, resultado em qualquer prejuízo para a administração pública. Assim, tendo sido a falha rapidamente corrigida, resta superada essa questão, não merecendo prosperar qualquer tipo de julgamento em relação a esse fato.



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

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

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

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

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

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

No que tange as penalidades, essas estão presentes no Estatuto Social do COMSUL, disponível para leitura de todos os consorciados, além de terem sido realizadas diversas cobranças aos municípios em atraso, diversas vezes. Ainda, é fulcral salientar que as penalidades decorrentes de atraso ou falta de pagamentos das cotas foram amplamente discutidas em Assembleia com todos os consorciados, de maneira que não houve qualquer falha na descrição ou detalhamento das penalidades a que os municípios poderiam incorrer.

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



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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

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



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

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

TODAVIA, DESTACO A TABELA DE VALORES DE DISPENSA PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS CONSTANTE DO SITE DO TCE/PE1 (ANEXO 03).

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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



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

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

PROCESSO TCE-PE Nº 22100448-8

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas – Gestão

EXERCÍCIO: 2021

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

2.1.4. PAGAMENTO DE DESPESAS SEM A REGULAR LIQUIDAÇÃO.

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

(...)

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



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

§ 1º Omissis.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

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

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

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

No entanto, não se pode penalizar toda uma administração em virtude de uma falha meramente formal e pontual, seja ela a ausência de atesto em apenas 3 (três) dos vários contratos firmados entre o COMSUL e demais empresas, no exercício do ano de 2021. O atesto compõe documentação formal de comprovação de gasto, mas ainda que exista o atesto nas notas fiscais e de empenho, sem a efetiva comprovação do exercício das cláusulas contratuais não será suficiente para restar liquidada a obrigação contratual com apenas o atesto, devendo ser obtida comprovação por meio de verificação no local.

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



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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



Processo: 1058877

Natureza: CONSULTA

Consulente: Mário Marcus Leão Dutra Procedência:

Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO TRIBUNAL

PLENO – 5/8/2020 CONSULTA. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL. IRRF. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. RECEITA MUNICIPAL. CONTRATO DE RATEIO. FONTE DE RECURSO. AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. RECOLHIMENTO À UNIÃO.

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

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

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

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

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) admitir a Consulta, uma vez observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o inciso VII do art. 210 e o § 1º do art. 210-B, ambos do Regimento Interno;

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:



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

2) os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos Processo 1058877 – Consulta Inteiro teor do parecer – Página 2 de 10 valores do imposto de renda retido na fonte ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação;

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

4) se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o imposto de renda incidente na fonte, retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário, será recolhido aos cofres públicos da União, hipótese que se submete à regra geral do imposto de renda; III) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução n. 12 /08.

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

(...)

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

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

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

(...)

É o Relatório.



VOTO DO RELATOR

Inicialmente, convém esclarecer que a presente Prestação de Contas se refere à análise das contas de gestão do Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana, referente ao exercício de 2021, com ênfase nas contratações e despesas realizadas e em consonância com os disposto na Lei nº 11.107/2005, Decreto Federal nº 6.017/2007 e Resolução TC nº 34/2016, que dispõem sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos; bem como se os atos administrativos obedeceram aos princípios da administração pública, insculpidos no art. 37, caput da CF/88.

Passo à análise dos apontamentos do Relatório Técnico (doc. 61), elaborado pela Inspeção Regional de Palmares (IRPA) desta Corte de Contas, em confronto com os argumentos da defesa apresentada pela interessada (docs. 71):

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

O Relatório de Auditoria aponta que:

- Constatou que os valores da despesa empenhada, liquidada e paga, constantes dos demonstrativos da prestação de contas, e os valores declarados ao sistema SAGRES-EOF se apresentavam divergentes;

Quadro 01

PRESTAÇÃO DE CONTAS ¹			SAGRES-EOF ²		
DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
7.631.792,69	6.100.005,126	5.943.830,74	6.441.318,68	7.061.431,26	7.024.501,17

Fonte: ¹ Balanço Orçamentário (documento 03)

- A situação demonstrada implica em prejuízos à análise das contas da entidade, uma vez que impossibilita, por exemplo, conhecimento com precisão dos valores liquidados e pagos relativos à execução orçamentária.

A defesa alega sinteticamente que:

- A falha ocorrida não se deu pela vontade do administrador, os dados inseridos no Tome Conta são feitos eletronicamente, de modo que é possível ter ocorrido erros no arquivo de importação;



- Trata-se de erro de sistema/importação, o que é digno de nota e registro, e deve ser objeto de acautelamento nas prestações de contas seguintes;
- Foi feita a devida retificação no sistema SAGRES, conforme se atesta pelos comprovantes em anexo (Anexo 01), saneando a falha cometida;
- A inconsistência não apresenta distorções merecedoras de penalização da então gestora, ensejando a aprovação das Contas com ressalvas;
- O COMSUL não teria praticado qualquer das ações descritas no art. 11 da Resolução TC nº 20/2016:

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

- O COMSUL apenas foi vítima de uma falha técnica na atualização das informações, situação a que era passível de ocorrer a qualquer momento, haja vista o SAGRES ser vinculado totalmente ao meio eletrônico
- Em momento algum, o COMSUL enviou dados falsos, omitiu informações, ou descumpriu os layouts estabelecidos; apenas recorreu em falha técnica na atualização dos dados no SAGRES;
- Não agiu com dolo ou má-fé em momento algum, não tendo visado esconder ou manipular os valores, ou ainda, prejudicar a fiscalização da auditoria;
- Tal falha foi imediatamente sanada, entrando em conformidade com os ditames legais e correspondendo ao valor existente do Tome Contas, não tendo, portanto, resultado em qualquer prejuízo para a administração pública;

Entendo que, de fato, ocorreram as falhas (registros divergentes entre os apresentados na Prestação de Contas e no sistema SAGRES); no entanto, tendo em vista as providências tomadas pela gestora sanando a irregularidade, é força reconhecer que o caso não serve de fundamento para rejeição de contas, mas para formulação de recomendações dirigidas à atual administração do Consórcio.

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



O Relatório de Auditoria apontou que, no exercício de 2021, foram formalizados 16 (dezesseis) Contratos de rateio de despesas administrativas e de planejamentos, onde identificou as seguintes impropriedades:

- *Ausência de detalhamento das despesas administrativas - nos respectivos termos de contratos há apenas a descrição de despesas administrativas, sem, no entanto, detalhar os elementos de despesas estabelecidos na Lei 4320/64, o que pode ensejar a aplicação dos recursos das cotas de rateio de forma genérica - art. 15, caput, §§ 1º e 2º;*
- *Ausência de indicação da forma de cálculo das cotas de rateio - nos valores por município não há a indicação de como se procedeu à forma de cálculo de cada município, dificultando a fiscalização externa - art. 3º do Decreto nº 6.017/2007;*
- *Ausência de cláusula de aplicação de penalidades no caso de atraso ou falta de pagamentos das cotas por parte dos entes consorciados - Art. 8, § 8º da Lei nº 11 e Art. 55, incisos VII e VIII da Lei nº 8666/93;*

A defesa alega sinteticamente que:

- Os contratos são descritivos com todas as despesas administrativas existentes, e que a auditoria não teria especificado os detalhamentos que queriam que estivessem presentes nos referidos contratos;
- Por meio do estatuto social do COMSUL e das deliberações em Assembleia, todas as atribuições do COMSUL restaram amplamente descritas e detalhadas, sendo todas as contribuições dos municípios associados bem delimitadas e direcionadas, não havendo qualquer tipo de aplicação genérica das contribuições.
- A forma de cálculo das cotas de rateio, foi definida por meio de acordo firmado com todos os municípios associados, tendo sido estabelecida de maneira proporcional ao uso do aterro de cada um dos consorciados;
- O cálculo é de conhecimento amplo de todos os consorciados, além de ter sido discutido, analisado e estabelecido em diversas reuniões em Assembleia deliberativa, momento em que todas as dúvidas que pudessem pairar foram devidamente esclarecidas;
- As penalidades estão presentes no Estatuto Social do COMSUL, disponível para leitura de todos os consorciados, além de terem sido realizadas diversas cobranças aos municípios em atraso;
- As penalidades decorrentes de atraso ou falta de pagamentos das cotas foram amplamente discutidas em Assembleia com todos os consorciados, de maneira que não



- houve qualquer falha na descrição ou detalhamento das penalidades a que os municípios poderiam incorrer;
- Nos contratos do NISB havia a descrição da prestação dos serviços, bem como nos contratos de iluminação pública e de rateio, com todas informações essenciais para se constar nos contratos. Entretanto, que não poderiam constar minuciosos detalhes de todos os serviços prestados nos respectivos contratos, posto que seria necessário informar muitos detalhes técnicos, que tornariam os contratos demasiadamente extensos;
 - Registra, ainda, a existência de gastos emergenciais, decorrentes de ações urgentes que o COMSUL precisou tomar frente a alguma necessidade especial ou decorrente dos infortúnios do acaso, não tendo como ter esses gastos previamente detalhados;
 - O COMSUL sempre realizou a devida prestação de contas de todos os gastos realizados para os municípios associados, não deixando nada obscuro ou de forma genérica, mas expondo todos os gastos e as realizações contratuais. Além de constar no portal da transparência, bem como nos sistemas SAGRES e Tome Conta, todos os contratos firmados com o COMSUL e demais gastos anuais, devidamente descritos e apresentados detalhadamente;
 - Os contratos de rateio foram firmados em conformidade com a lei, respeitando os ditames legais e estabelecendo todas as diretrizes necessárias para a associação, conforme alguns contratos em anexo demonstram (Anexo 02).

Analisando os apontamentos do Relatório de Auditoria e peças da defesa da interessada, verifico que de fato ocorreram as máculas e as justificativas apresentadas não sanam as ausências apontadas pela equipe técnica do TCE. No entanto, entendo que as impropriedades não são suficientes para rejeição de contas, mas para aprovação com ressalvas, sem aplicação de multa e estabelecimento de determinações, por ser medida razoável e proporcional aos elementos aportados nos autos, bem como em plena consonância com o preceptivo contido no § 2º do art. 22 da Lei nº 4657/42 (LINDB –redação imposta pela Lei 13.655/18).

2.1.3. Realização de despesas sem a instauração de processos licitatórios

O Relatório de Auditoria aponta que:

- Teriam sido realizadas despesas à revelia do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, uma vez que



ultrapassaram o limite disposto no art. 24, inciso II, c/c o § 1º, da Lei nº 8.666/93.

A defesa alega sinteticamente que:

- O artigo 24, Parágrafo único da lei n.º 8.666/93 estabelece que os Consórcios Públicos têm limites diferenciados para dispensa de licitação:
- No site desta Corte de Contas é possível constatar que o valor para dispensa de licitação em razão do valor para contratação de obras e serviços de engenharia é de até R\$ 66.000,00, e que para contratação de outros serviços o valor vai até R\$ 35.200,00;
- Considerando o disposto no artigo 23, § 8º c/c artigo 24, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, para os Consórcios Públicos formados por mais de 03 (três) entes da Federação, a licitação poderá ser dispensada para obras e serviços de engenharia com valor de até R\$ 198.000,00 e para outros serviços e de até R\$ 105.600,00, uma vez que os valores limites para a modalidade Convite são, respectivamente, R\$ 990.000,00 e R\$ 528.000,00;

Antes de adentrar na análise do achado, registro o que dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

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:

(...)

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.

A regra, portanto, estabelecida para o serviço público é a contratação, quer sejam de obras, serviços, compras ou de alienações, mediante processo de licitação pública. As exceções à regra estão elencadas nos artigos 17, 24 e 25, respectivamente, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.



No caso de dispensa, esta ocorre por ato discricionário do gestor público que, diante das hipóteses previstas no artigo 24 da Lei 8.666/93, considerando o interesse público envolvido, opta por contratar diretamente.

O artigo 24, incisos I e II definem os limites de dispensa de licitação por valor de contratação:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Por sua vez, os valores referidos referentes aos incisos I e II do artigo 23 citados no artigo 24, foram atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018:

"Art. 1º Os valores estabelecidos nos [incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).



Quanto à contratação de Consórcios Públicos, a Lei nº 8666/96, artigo 24, § 1º, estabelece regras diferenciadas para a possibilidade de dispensa de licitação:

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

A aceção dos dispositivos acima citados, portanto, é de que os consórcios públicos podem dispensar a licitação nas contratações, até **o valor corresponde a R\$ 66.000,00, para obras e serviços de engenharia e R\$ 35.200,00, para compras e demais serviços.**

Quanto à alegação da defesa que o disposto no art. 23, § 8º, permitiria dobrar e triplicar os limites previstos nos incisos I e II, alíneas “a”, compreendo que refere-se aos valores estabelecidos para a **contratação mediante licitação nas modalidades de convite, tomada de preços e concorrência e não propriamente aos limites de dispensa de licitação**, ou seja, **refere-se a uma exceção à regra de licitar e, sendo assim, deve ser restritiva e utilizada com prudência.** Sendo assim, essa interpretação conjugada inferida pela defesa dos arts. 23, § 8º e 24, § 1º, da Lei nº 8.666/93, **não deve prosperar.**

Com referência à alegação de que a página do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco apresentaria informações que permitiriam o estabelecimento de limites de valores para dispensa de licitação superiores aos acima citados, entendo que devam ser corrigidas, evitando interpretação errônea da norma.

Respeitante aos valores contratados, verifico que não há apontamentos, no Relatório de Auditoria, de ter havido indícios de que os valores pagos, através das dispensas, estivessem superiores aos de mercado.

Diante de todo o exposto, entendo que as impropriedades do achado não são suficientes para rejeição de contas, mas para aprovação com ressalvas, sem aplicação de multa e estabelecimento de determinações. Muito embora o gestor público, encertando-se no conceito de autarquias plurifederativas, tenham o dever de conhecer amiúde a legislação que rege todas as suas ações de gestão, como de resto todas sem excessão, art. 3º da LINDB; no vertente caso, há de se reconhecer que as informações contidas na página do TCE/PE, inexpugnavelmente, polissemia ante dispositivos legais de interpretação relativamente mais complexa. Tudo a situar o erro de interpretação dos gestores do Consórcio nos domínios de razoabilidade, sendo certo, noutra giro, que a conduta acoimada é de ser obtemperada em face do §



2º do art. 22 da Lei nº 4657/42 (LINDB –redação imposta pela Lei 13.655/18).

2.1.4. Pagamento de despesas sem a regular liquidação

O Relatório de Auditoria aponta que:

- Identificou a ausência de atesto, tanto nas notas de empenho como nas notas fiscais, relativas às empresas s relacionadas no quadro abaixo:

Empresa	Objeto	Páginas
Adriano J. M. dos Santos Eireli	Serviço de Impressão, captação de imagens aéreas e confecção de placas de trânsito	01 a 78
C L Lemos de Melo	Instalação de cerca de arame farpado	79 a 92
Silvania M dos Santos Silva-ME	Operação e manutenção do parque de iluminação dos municípios consorciados em regime de demanda incluindo o fornecimento de materiais	93 a 418

Fonte: Documento 54

- A ausência de atesto nos documentos das despesas de aquisição de materiais e serviços, contratados pelo COMSUL, revela um flagrante descontrole, que pode favorecer a ocorrência de possíveis prejuízos em decorrência de pagamento de despesa sem a regular liquidação, em desacordo com os artigos 62 e 63, § 2º, inc. I e III, da Lei nº 4.320/64 c/c art. 147, § 1º e art. 149 da Lei nº 7.741/78, violando os princípios da Legalidade, da Economicidade e da Eficiência (art. 37, caput, CF).

A defesa alega sinteticamente que:

- De acordo com o artigo art. 63, § 2º, incisos I a III da Lei nº 4.320/64, a liquidação das despesas pode ser realizada de três formas distintas, não sendo estritamente necessária a presença do que dispõe os três incisos concomitantemente para que seja comprovada a liquidação. De maneira que, não é concebível o reconhecimento da liquidação como irregular ante a ausência de apenas um ponto, seja ele a ausência de atesto em algumas notas fiscais e notas de empenho de apenas 3 (três) empresas:

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



§ 1º Omissis.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

- A liquidação deve ser realizada apenas mediante comprovação da efetiva prestação do serviço, ao passo que o Relatório de Auditoria defende que esta comprovação restou insuficiente ante a falta de atesto nas notas fiscais e nas notas de empenho;
- Não se pode penalizar toda uma administração em virtude de uma falha meramente formal e pontual, seja ela a ausência de atesto em apenas 3 (três) dos vários contratos firmados entre o COMSUL e demais empresas no exercício 2021;
- Embora o atesto seja um fator preponderante para a prestação de contas, não é absoluto e infalível, pois, em determinadas situações, poderá ser insuficiente como meio de comprovação de realização contratual, podendo ser até mesmo “desprezado”;
- A Corte de Contas Federal reconhece que “a ausência de atesto nos documentos fiscais constantes da prestação de contas pode ser considerada falha formal se os elementos apresentados são aptos para comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados”;
- Embora o atesto seja relevante na fase de liquidação, ele é apenas uma informação complementar, sendo necessário outros elementos para comprovar a despesa e a prestação dos serviços. Entendimento consolidado nas jurisprudências;
- A falha foi sanada, uma vez que já houve o devido atesto em cada uma das notas referentes a esses contratos, não existindo mais vício e não caracterizando uma irregularidade que ainda perdure para servir como razão para penalizar a Defendente;
- A falta de atesto nas notas fiscais em apenas 3 (três) contratos não resultaram em nenhum prejuízo financeiro, contábil ou organizacional para o COMSUL, uma vez que os objetos contratuais foram efetivamente cumpridos, não tendo as empresas faltado com nenhuma das cláusulas contratuais a que se propuseram prestar;

Verifico que, de fato, ocorreram as irregularidades apontadas pela auditoria, tanto que a defesa acusa a correção das falhas; no



entanto, tendo em vista as justificativas da defesa e as providências tomadas pela gestora para suprir a irregularidade, entendo pela não aplicação de sanções à defendente, mas para formulação de determinações dirigidas à atual administração do Consórcio.

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

O Relatório de Auditoria aponta que:

- Houve inércia na cobrança das cotas de rateio não repassadas pelos consórcios, quando deveria ter adotado as medidas previstas na legislação federal e do COMSUL;
- A omissão na cobrança das cotas de rateio não repassadas pelos consórcios contribuiu para a inadimplência e consequente situação deficitária do COMSUL.

A defesa alega sinteticamente que:

- Houve um equívoco da auditoria, haja vista que foram realizadas diversas cobranças direcionadas aos consorciados em débito com o COMSUL, principalmente através de ofícios, conforme demonstram alguns em anexo (Anexo 04), os quais solicitavam o pagamento imediato das devidas contribuições;
- Além das cobranças efetuadas informando o valor do débito a ser pago e solicitando o imediato pagamento, foi discutido em Assembleia, com todos os consorciados, modos para garantir o correto pagamento dos municípios no tocante às partes devidas de cada um. Tendo sido estabelecido em Assembleia que os municípios em débito por mais de 60 (sessenta) dias estariam proibidos de utilizar o aterro sanitário, até que voltassem a contribuir com o valor da sua cota de rateio.

Analisando os apontamentos da auditoria e defesa da interessada, constato que realmente deu-se a inércia da gestão na cobrança dos atrasos referentes aos contratos de rateios, uma vez que, os documentos apresentados (anexo 4 da defesa - doc. 75), como sendo as providências tomadas pelo Consórcio ocorreram, em alguns casos, com mais de um ano da inadimplência para alguns consorciados. Entendo, no entanto, que o caso não serve de



fundamento para rejeição de contas, mas para aprovação com ressalvas, entretantes irrogando-se a multa mínima prevista no art. 73, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/PE, por ser medida razoável e proporcional aos elementos aportados nos autos, bem como em plena consonância com o preceptivo contido no § 2º do art. 22 da Lei 4657/42 (LINDB – redação imposta pela Lei 13.655/18).

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

O Relatório de Auditoria aponta que:

- O COMSUL registrou, no exercício de 2021, como receita orçamentária, o total de R\$ 131.774,05, relativo ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), e que vem deixando de repassar aos municípios consorciados os respectivos valores;
- Conforme previsto constitucionalmente, o referido tributo deve ser incorporado diretamente aos cofres municipais, em função do disposto do artigo 158, inc. I;
- Em recente julgamento no âmbito do RE 1.293.453, (Tema 1.130 de repercussão geral), o STF fixou a seguinte tese:

"Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.130 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: "Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal", nos termos do voto do Relator. Falaram: pela recorrente, o Dr. Tiago do Vale, Procurador da Fazenda Nacional; pela interessada, o Dr. Ricardo Almeida Ribeiro da Silva; pelo amicus curiae Estado de São Paulo, o Dr. Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Procurador do Estado; e, pelo amicus curiae Município de São Paulo, a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município. Plenário, Sessão Virtual de 1.10.2021 a 8.10.2021.(grifou-se)"

- Diversos Tribunais de Contas têm se posicionado pela improcedência, quanto à possibilidade dos consórcios públicos manterem como suas as receitas provenientes da retenção do IRPF sobre os pagamentos efetuados por serviços prestados (TCE/MT – Decisão 18/2008 – Processo 44628/2008 – (Consulta); TCE/RS – Decisão TP-0561/2012 – Processo 000114-02.00/12-4 (Consulta));
- O TCE-PE, no âmbito do Processo nº 1305118-0 (Consulta) se posicionou pela impossibilidade da retenção do referido imposto:



ACÓRDÃO T.C. Nº 1676/14

(...)

*9- Não há previsão constitucional de que os recursos do IR retido na fonte por consórcio público a ele pertençam. Consórcio público constituído como associação pública é autarquia pertencente à administração indireta de todos os entes consorciados, nos termos da Lei Federal nº 11.107 /2005. **Desse modo, no caso da associação pública, o Imposto de Renda retido na fonte sobre rendimentos por ela pagos pertence aos entes consorciados, por força dos artigos 157, inciso I, e 158, inciso I da Carta Federal.** Já no caso de consórcio público que se constitui como pessoa jurídica de direito privado (com a ressalva das fundações instituídas e mantidas pelo poder público), os recursos retidos na fonte a título de Imposto de Renda seguem a regra geral, estabelecida na legislação própria; **(destacamos)***

(...)

- A retenção dos mencionados tributos, sem o respectivo repasse aos municípios consorciados, poderá incorrer em crime previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 8.137/1990.

"Art. 2º Constitui crime da mesma natureza: [\(Vide Lei nº 9.964, de 10.4.2000\)](#)

I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo;

II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos;

III - exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal;

IV - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento;

V - utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública.

*Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa." **(destacamos)***



A defesa alega sinteticamente que:

- A Constituição Federal exigiu dos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, a implantação de controle interno próprio, como forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, patrimonial e operacional, dos seus atos praticados, quanto à legalidade e legitimidade;
- O item questionado, tratou-se apenas de aprimoramento de controle interno e de natureza técnico contábil e administrativo, que não trouxeram prejuízos aos municípios. Nem tão pouco, houve comprovação de que essas retenções tenham ocorrido para aproveitamento dos administradores do consórcio, com o intuito de gerar lucro ilícito ou fraudar a contribuição financeira dos municípios consorciados;
- A Decisão em Consulta (Processo: 1058877) ao TCE do Estado de Minas Gerais, em que, em situação análoga, destaca que, se havendo previsão dessa receita no orçamento do consorcio, é legítimo a utilização desses recursos no próprio consórcio, conforme se segue:

"(...)

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

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

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

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

PARECER



Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expandidas no voto do Relator, em:

I) admitir a Consulta, uma vez observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o inciso VII do art. 210 e o § 1º do art. 210-B, ambos do Regimento Interno;

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

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

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

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

4) se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o imposto de renda incidente na fonte, retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário, será recolhido aos cofres públicos da União, hipótese que se submete à regra geral do imposto de renda; III) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução n. 12/08.

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

(...)

- O balancete da receita do exercício financeiro de 2021, demonstra que o consórcio, na elaboração da sua proposta orçamentária, previa que o imposto de renda retido na fonte seria uma receita orçamentária, o que, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais,



estaria autorizado, além de os municípios consorciados terem concordado com essa retenção do IRRF para utilização do próprio Consórcio.

Analisando o feito, verifico que o apontamento da auditoria já foi objeto de julgados deste Tribunal de Contas, senão vejamos:

- No âmbito do Acórdão T.C. nº 1676/14, referente ao Processo TCE-PE nº 1305118-0 (Consulta) se posicionou pela impossibilidade da retenção do referido imposto:

(...)

*9- Não há previsão constitucional de que os recursos do IR retido na fonte por consórcio público a ele pertençam. Consórcio público constituído como associação pública é autarquia pertencente à administração indireta de todos os entes consorciados, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005. **Desse modo, no caso da associação pública, o Imposto de Renda retido na fonte sobre rendimentos por ela pagos pertence aos entes consorciados, por força dos artigos 157, inciso I, e 158, inciso I da Carta Federal.** Já no caso de consórcio público que se constitui como pessoa jurídica de direito privado (com a ressalva das fundações instituídas e mantidas pelo poder público), os recursos retidos na fonte a título de Imposto de Renda seguem a regra geral, estabelecida na legislação própria; (grifou-se) (...)*

- O posicionamento voltou a ser reforçado no julgamento dos processos nºs 17100350-0, 19100334-7, inferindo-se ser terminantemente vedado o não repasse pelos Consórcios Públicos. Senão veja-se:

PROCESSO TCE-PE Nº 17100350-0

RELATÓRIO

(...)

Solicitei pronunciamento do Ministério Público de Contas, retornando os autos com o Parecer MPCO nº 224/2021, do procurador Guido Rostand, que passo a transcrever:

(...)

1. Não recolhimento de valores retidos (item 2.1.6 do Relatório de Auditoria)

Aduziu o Relatório de Auditoria que o COMANAS não tem recolhido os valores retidos de terceiros, acarretando assim o aumento da dívida do Consórcio. Destacou-se no Demonstrativo da Dívida Flutuante (doc. 8),



um aumento gradual da conta depósitos /consignações, haja vista que os valores passaram de R\$118.393,22 para R\$129.429,99, de acordo com o quadro a seguir reproduzido:

(...)

Passamos à análise.

Com efeito, o COMANAS ao reter e não repassar os valores retidos, relativos, por exemplo, ao INSS, IRPF – Pessoa Física, Sindicato Anual, ISS, no exercício financeiro auditado, incorreu em irregularidade.

Rege o art. 20 do Estatuto Social do COMANAS (fl. 01, doc. 56) que aquele consórcio é uma “associação pública, com personalidade jurídica de direito público integrante da administração indireta de todos os Municípios consorciados”.

Nessa inteligência, esse Tribunal de Contas, no processo de Consulta TC 1305118-0, assim se manifestou sobre a matéria em comento:

(...)

*Destarte, **o MPCO opina pela manutenção da irregularidade em tela e pela aplicação de multa ao Sr. Armando Pimentel da Rocha, Presidente do COMANAS à época dos fatos.***

(...)

VOTO DO RELATOR

(...)

*Quanto às demais irregularidades, **esposo o entendimento do Parquet**, tomando-o como fundamento deste voto. Ressalvo, tão somente, a aplicação de multa em razão do não repasse de valores retidos concernentes ao IRPF, ISS e INSS. (...)*

(...)

***DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :*

(...)

4. Proceder ao repasse de valores retidos a título de IRPF, INSS e ISS, observando-se o deliberado no bojo do Processo TCE-PE nº 1305118-0. (Destacamos)



"PROCESSO TCE-PE Nº 19100334-7

(...)

2 - Quanto à omissão no recolhimento do Imposto de Renda Retido na Fonte, concordo com a auditoria.

Verifica-se que o caso sob análise refere-se, em síntese, à destinação do Imposto de Renda Retido na Fonte pelo Consórcio.

Conforme destaque, a Constituição Federal, de 1988, em seus arts. 157 a 162, acerca da repartição das receitas tributárias, dispõe no inciso I do art. 158:

Art. 158. Pertencem aos Municípios :

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte , sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles , suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem:

Observa-se assim que o valor pago pelo município ou o valor pago por autarquias e fundações vinculadas referente ao IRRF tem como titular e destinatário final o próprio município.

Por meio do Acórdão T.C. Nº 1676/14, Processo TCE-PE Nº 1305118-0, este Tribunal assim se posicionou:

(...)

No caso sob análise, vale destacar o que disciplina o art. 2º da Resolução nº 001 /2011 - Estatuto Social (doc. 71): "o Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco – Comanas, é uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público integrante da administração indireta de todos os Municípios consorciados".

Assim, por tratar-se de associação com personalidade jurídica de direito público, o Imposto de Renda retido na fonte sobre rendimentos por ela pagos pertence aos entes consorciados, no caso, aos municípios.

(...)

Concluo que resta configurada a irregularidade, inobservando o inciso I do art. 158 da nossa Constituição.

(...)(**Destacamos**)



Ante o expendido, entendo que verdadeiramente ocorreram as máculas apontadas pela auditoria (ausências de repasses aos municípios consorciados dos valores retidos a título de IRRF), contudo, é força reconhecer que o caso é de aprovação com ressalvas e determinações, entretantes irrogando-se outra multa mínima, conforme prevê o art. 73, inciso I, da Lei Orgânica do TCE /PE, por ser medida razoável e proporcional aos elementos aportados nos autos, bem como em plena consonância com o preceptivo contido no § 2º do art. 22 da Lei nº 4657/42 (LINDB – redação imposta pela Lei nº 13.655/18).

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. REGULAR COM RESSALVAS.

1. Inconsistências nos dados enviados na Prestação de Conta e Sistema SAGRES;
2. Desconformidades nos contratos de rateios;
3. Realização de dispensas com valores superiores ao estabelecido na legislação;
4. Pagamento de despesas sem a regular liquidação;
5. Inércia da gestão na cobrança dos atrasos nos contratos de rateios;
6. Ausência de repasse de valores retidos a título de IRRF.

Dayse Juliana dos Santos:

CONSIDERANDO as inconsistência de dados entre o processo de prestação de contas e as informações enviadas ao SAGRES-EOF (achado 2.1.1);

CONSIDERANDO as desconformidades presentes nos contratos de rateios firmados entre o COMSUL e os municípios consorciados (achado 2.1.2);



CONSIDERANDO a realização de despesas através de dispensa de licitação, com valores acima dos limites previstos na Lei nº 8.666/93 (achado 2.1.3);

CONSIDERANDO o não apontamento de que valores pagos através das dispensas de licitação estariam com valores acima dos valores de mercado;

CONSIDERANDO as irregularidades quanto aos pagamentos de despesas sem a regular liquidação, em desacordo com o que estabelecem os artigos 62 e 63, § 2º, inc. I e III, da Lei nº 4.320/64 c/c o art. 147, § 1º e art. 149 da Lei nº 7.741/78, foram sanadas (achado 2.1.4);

CONSIDERANDO que a situação deficitária, decorrente da inadimplência dos entes consorciados nos contratos de Rateios geridos pelo COMSUL (achado 2.1.5), enseja a aplicação de multa;

CONSIDERANDO que os valores retidos a título de IRRF não estão sendo repassados aos municípios consorciados, demandando a aplicação de multa;

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Dayse Juliana dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2021

É de se ressaltar que a recalcitrância dos agentes públicos em relação às admoestações firmadas neste voto, independente de quem esteja à frente da unidade jurisdicionada quando da ciência do mesmo, poderá resultar na aplicação da sanção prevista no inciso XII do art. 73 da Lei Orgânica do TCE/PE.

APLICAR multa no valor de R\$ 9.183,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) Dayse Juliana dos Santos, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao



atual gestor do(a) Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Efetuar controle da conformidade entre os dados enviados através do Sistema SAGRES e relativos a Prestação de Contas.
2. Estabelecer nos contratos de rateio cláusulas de:
 - Detalhamento dos elementos das despesas administrativas conforme estabelece a Lei nº 4320/64;
 - Indicação da forma de cálculo das cotas de rateio;
 - Aplicação de penalidades no caso de atraso ou falta de pagamentos das cotas por parte dos entes consorciados Art. 8, §8º, da Lei 11.107 /2005 e Art. 55, incisos VII e VIII, da Lei nº 8666 /93.
3. Que todas as dispensas ou inexigibilidades promovidas pelo Consórcio, sejam precedidas de abertura de procedimento administrativo, contendo entre outros documentos, conforme, o caso, estabele as leis de licitação 8.666/93 ou 14.133/21:
 - Parecer técnico ou jurídico, justificando a realização da dispensa ou inexigibilidade, constante a análise sobre o valor máximo de contratação por dispensa (inclusive quanto ao limite máximo anual), previsto nas legislações;
 - Razão da escolha do fornecedor ou executor dos serviços;
 - Estimativa de quantidades das compras ou serviços;
 - Justificativa dos preços (valor contratado X valor de mercado referência do Consórcio).
4. Que só efetue pagamentos de despesas que estejam de acordo com o que estabelecem os artigos 62 e 63, § 2º, inc. I e III, da Lei nº 4.320/64 c/c o art. 147, § 1º e art. 149 da Lei nº 7.741/78;
5. Efetuar cobranças periódicas (mensais) pelas inadimplências nos contratos de rateio, aplicando as sanções previstas;
6. Efetuar os repasses aos municípios consorciados, os valores retidos a título de IRRF.



É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA SUBSTITUINDO
CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.