



Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO

Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 195043cc-5402-48e1-ab40-94162a07d3ba

Relatório de Auditoria

Prestação de Contas - Gestão - 2021



Processo nº 22100488-9

Cons. Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul
Pernambucana



Relatório de Auditoria

Processo nº 22100488-9
Prestação de Contas - Gestão - 2021
Cons. Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
e-AUD nº 16041

SEGMENTO


Inspetoria Regional de Palmares (IRPA)

EQUIPE

Luciano Carneiro de Sousa

UNIDADE JURISDICIONADA

Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana





1. INTRODUÇÃO	4
1.1. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	6
1.2. PRESTAÇÃO DE CONTAS	9
1.3. ORDENADORES DE DESPESAS	11
2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO	13
2.1. IRREGULARIDADES	15
2.1.1. Inconsistência de dados entre o processo de prestação de contas e as informações enviadas ao SAGRES-EOF	16
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	20
2.1.3. Realização de despesas sem a instauração de processos licitatórios	24
2.1.4. Pagamento de despesas sem a regular liquidação	30
2.1.5. Situação deficitária decorrente da inadimplência dos entes consorciados, em face de omissão de medidas de cobrança para evitar/reduzir inadimplência	34
2.1.6. Os valores retidos a título de IRRF não estão sendo repassados aos municípios consorciados	42
2.2. CONFORMIDADES	48
2.2.1. Prestação de contas de gestão em conformidade com a Resolução TCE/PE 153/2021.	49
3. CONCLUSÃO	51
3.1. RESPONSABILIZAÇÃO	53
3.2. PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO	55





Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

1

INTRODUÇÃO



Foi realizada Análise de Prestação de Contas de Gestão no(a) 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 TCE/PE 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.



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 195043cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

1.1

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE



A Constituição Federal, no seu artigo 241¹, estabeleceu a possibilidade de criação de consórcios públicos como forma de propiciar a execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agilidade, transparência, assim como racionalizar e otimizar o uso dos recursos públicos.

Acontece que, pela falta de regulamentação, os consórcios que se formaram não passavam de meros ajustes de colaboração sem a existência de obrigações recíprocas a serem atendidas. Somente com a publicação da Lei nº 11.107/2005² foi possível o exercício dessa competência constitucional, cujo cerne principal é a gestão associada de serviços públicos.

Ainda assim, diante do vácuo legislativo sobre diversos pontos que a lei não teria satisfatoriamente definido, somente com a publicação do Decreto nº 6.017/2007³ foi possível o exercício pleno dessa delegação constitucional.

Ao conferir personalidade jurídica aos consórcios públicos, a Lei nº 11.107/2005 estabeleceu que se constituirão em **associação pública ou pessoa jurídica de direito privado** (art. 1º, § 1º), portanto, distinta dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O art. 6º, incisos I e II, por sua vez, disciplinou que o consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

- **de direito público**, no caso de se constituir em **associação pública**, mediante a vigência das leis de ratificação do Protocolo de Intenções;
- **de direito privado**, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

Assim, nos termos do art. 6º, § 1º, o consórcio que optar pela **personalidade jurídica de direito público** integrará a **administração indireta de todos os entes da Federação consorciados**.

DI PIETRO possui entendimento mais abrangente a respeito da personalidade jurídica dos consórcios públicos no qual leciona que “não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la de fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada”⁴.

Nos termos do art. 3º da Lei nº 11.107/2005, “o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”.

Posto isso, em 14 de agosto de 2010, 24 (vinte e quatro) municípios celebraram o protocolo de intenções (documento 59), instituindo o **CONSÓRCIO PÚBLICO DOS**

¹ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os Entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

² Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

³ Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 585.



MUNICÍPIOS DA MATA SUL PERNAMBUCANA - COMSUL, cuja finalidade, dentre outras, era a realização dos objetivos de interesse comum, visando à promoção e o desenvolvimento político, administrativo, económico e social dos municípios e da região a que pertencem.

No caso em exame, o COMSUL, nos termos do art. 1º do Estatuto Social (documento 58) foi constituído sob a forma de associação pública, tornando-se, portanto, uma **autarquia** integrante da administração indireta de todos os entes federativos consorciados (inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil)⁵.

Observa-se que o estatuto foi consignado por 21 municípios: Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Catende, Chã Grande, Cortês, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraiá, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Sirinhaém e Tamandaré.

No entanto, no exercício de 2021, o COMSUL era formado por 16 (dezesesseis) entes consorciados: Água Preta, Amaraji, Barra de Guabiraba, Barreiros, Catende, Catende, Chã Grande, Cortês, Escada, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Palmares, Pombos, Primavera, Ribeirão, Quipapá e Xexéu.

Observou-se também, no supracitado diploma legal, que o COMSUL foi criado para atuar em diversas atividades, porém, no exercício de 2021, restringiu-se apenas a gestão associada de dois serviços públicos, quais sejam, Programa de Gestão da Manutenção no Parque de Iluminação Pública em regime de produtividade (Núcleo Intermunicipal de Iluminação Pública NIIP); e Programa de Destinação Final Ambientalmente Adequada dos Resíduos Sólidos Urbanos (Núcleo Intermunicipal de Saneamento Básico - NISB).

⁵ Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

(...)

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; ([Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005](#))



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 195043cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

1.2

PRESTAÇÃO DE CONTAS



A prestação de contas anual dos gestores do Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana - COMSUL, referente ao exercício de 2021, foi encaminhada a esta Corte de Contas até o dia 31/03/2022, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido no artigo 1º da Resolução TCE-PE nº 153/2021

Numa análise introdutória, evidenciou-se que os documentos inseridos na prestação de contas correspondem às exigências dispostas no anexo IX a Resolução TCE-PE nº 153/2021

Porém, as informações deles constantes apresentaram divergências significativas em relação aos dados da execução orçamentário-financeira repassados ao sistema SAGRES-EOF, descumprindo, portanto, às exigências dispostas na legislação quanto à veracidade, à integridade, à completude e à conformidade.

Assim sendo, as inconsistências verificadas na apresentação das informações da prestação de contas da entidade se encontram devidamente detalhadas no item 2.1.1 deste relatório.



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

1.3

ORDENADORES DE DESPESAS



Conforme se observa no processo de prestação de contas (documento 02), no exercício de 2021, o Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana - COMSUL teve como ordenador de despesas a chefe do executivo do Município de Primavera, Dayse Juliana dos Santos, ocupante do cargo de presidenta, conforme Ata de Assembléia Geral (documento 35), no período de 01/01/2021 a 31/12/2021.

Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://tce.te.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 195043cc-5402-48e1-ab40-94162a07d3ba



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

2

ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO



Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos subitens subsequentes:

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 TCE/PE 153/2021.



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

2.1

IRREGULARIDADES



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

Código do Achado: A1.2

Crítérios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 37, caput
- Lei Estadual, Nº 12600/2004, Art. 4º, caput
- Lei Estadual, Nº 12600/2004, Art. 5º, caput
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 20/2016, art. 2º, 7º e 11
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 25/2017, Art. 9º, inciso III
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 153/2021, Anexo IX

Evidências:

- Balanço Orçamentário (Documento 03)
- Tome Conta (Documento 00)

Responsáveis:

Dayse Juliana dos Santos (Presidente)

Conduta:

Apresentar prestação de contas anuais com valores divergentes dos registrados no sistema sagres, quando deveria atentar para o envio correto das informações da execução orçamentária

Nexo de Causalidade:

A apresentação de prestação de contas anuais com valores divergentes dos registrados no sistema sagres, resulta em prejuízos à análise das contas do COMSUL



O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do artigo 4º da Lei nº 12.600/2004¹ e incumbido do poder regulamentar de expedir atos e instruções sobre matéria de sua atribuição, editou a Resolução TC nº 153/2021², disciplinando a composição das prestações de contas a serem apresentadas pelos gestores públicos, relativas ao exercício de 2021, nos termos normatizados na Resolução TC nº 25/2017³, dispondo, dentre outros aspectos, que elas devem ser apresentadas ao TCE-PE de forma eletrônica.

Por sua vez, o artigo 2º da Resolução TC nº 20/2016⁴ estabelece que o SAGRES destina-se a:

- I – **receber e sistematizar as informações que comporão as prestações de contas das unidades municipais e estaduais, por meio de uma coleta de dados estruturados e documentos em formato digital;** (grifou-se)
- II – dar celeridade ao envio de dados e documentos ao TCE-PE pelas unidades municipais e estaduais, de modo a permitir o controle concomitante;
- III – **auxiliar o controle externo e o controle social na fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades municipais e estaduais;** (grifou-se)
- IV – contribuir para o aperfeiçoamento do controle interno e da gestão das unidades municipais e estaduais; e
- V – ampliar a transparência na gestão de recursos públicos nas esferas municipal e estadual.

Pelo enunciado do artigo 2º, **as remessas de informações ao sistema SAGRES comporão subsidiariamente os processos de prestação de contas** das entidades municipais e estaduais e servirão de auxílio ao controle externo no momento da análise dos dados apresentados.

Procedeu-se, então, à análise da composição da prestação de contas, nos termos exigidos nas Resoluções TC nº 153/2021, TC nº 20/2016 e TC nº 25/2016, respectivamente, em relação aos documentos encaminhados ao eTCEPE, bem como o envio de dados ao SAGRES-EOF.

- **Inconsistências dos dados relativos à execução orçamentário-financeira enviados ao SAGRE-EOF**

Paralelamente, foram realizadas consultas ao sistema SAGRE-EOF (Tome Conta -

¹ Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

² Estabelece os **documentos que comporão a prestação de contas do exercício de 2021** dos presidentes das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, dos gestores dos órgãos e entidades integrantes das administrações direta e indireta municipais.

³ Estabelece normas relativas à composição das contas dos presidentes das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais e dos gestores dos órgãos e das entidades integrantes das administrações direta e indireta municipais. (Redação dada pela Resolução TC nº 48, de 19 de dezembro de 2018)

⁴Dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES e revoga a Resolução TC nº [18](#), de 19 de dezembro de 2012.



Auditoria) para confrontá-las com os demonstrativos contábeis e financeiros constantes da prestação de contas, objetivando validar as informações nele inseridas.

Quanto à **completude e integralidade**, os dados disponibilizados no sistema SAGRES-EOF revelaram uma situação preocupante, uma vez que apresentam discrepâncias consideráveis em relação à despesa executada.

Verificou-se que a situação dos valores da **despesa empenhada, liquidada e paga**, constantes dos demonstrativos da prestação de contas, e os valores declarados ao sistema SAGRES-EOF se apresentava nestes moldes:

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)

² SAGRES - EOF (Pesquisado em 18/11/2022)

DETALHAMENTO DA DESPESA

Quadro 02

Elemento de Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	3.397.635,59	4.017.748,17	3.981.301,31
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.295.498,92	1.295.498,92	1.295.498,92
Contratação por Tempo Determinado	799.330,38	799.330,38	799.354,24
Obrigações Patronais	456.206,61	456.206,61	455.699,52
Material de Consumo	272.865,72	272.865,72	272.865,72
Diárias - Civil	96.170,10	96.170,10	96.170,10
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	65.985,00	65.985,00	65.985,00
Despesas de Exercícios Anteriores	23.696,72	23.696,72	23.696,72
Passagens e Despesas de Locomoção	20.539,50	20.539,50	20.539,50
Equipamentos e Material Permanente	13.328,30	13.328,30	13.328,30
Indenizações e Restituições	61,84	61,84	61,84
TOTAL	6.441.318,68	7.061.431,26	7.024.501,17

Fonte: **Tome Conta. Pesquisado em 18/11/2022**

A situação demonstrada implicou em prejuízos à análise das contas da entidade, uma vez que impossibilitou, por exemplo, conhecer com precisão os valores liquidados e pagos relativos à execução orçamentária, obrigando a equipe de auditoria a buscar em outras fontes as informações relacionadas aos desembolsos realizados.

Os artigos 7º e 11 da Resolução TC nº 20/2016 especificam:

Art. 7º O Representante Legal da unidade é responsável quanto à **veracidade, à integridade, à completude, à conformidade e à tempestividade** no envio de dados relativos aos Módulos do SAGRES.

(...)



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. (grifou-se)

Assim sendo, as irregularidades anteriormente descritas são de responsabilidade da Senhora Dayse Juliana dos Santos (Presidente do COMSUL), nos termos descritos no artigo 9º, inciso III, da Resolução TC nº 25/2017, bem como nos artigos 7º e 11 da Resolução TC nº 20/2016, o qual está passível de aplicação da multa disposta no artigo 73, inciso III da Lei nº 12.600/2004.



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

Código do Achado: A2.1

CrITÉRIOS de Auditoria:

- Decreto Federal, Nº 11107/2005, Art. 13, §3º
- Decreto Federal, Nº 11107/2005, Art. 15, §1º ao §2º
- Lei Federal, Nº 11107/2005, Art. 8º, §2º
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 55, inciso VII ao IX

Evidências:

- Relação dos valores recebidos - contratos de rateio (Documento 30)

Responsáveis:

Dayse Juliana dos Santos (Presidente)

Conduta:

Formalizar contratos de rateio com os entes consorciados com ausência de cláusulas previstas na legislação, quando deveria ter observado os ditames da Lei Federal nº 11.107/2005, Decreto Federal nº 6.017/2007 e Lei 8666/93



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 195043cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

Nexo de Causalidade:

A formalização de contratos de rateio com os entes consorciados com ausência de cláusulas previstas na legislação, contribuiu para a inadimplência das cotas de rateio devidas pelos entes consorciados, no exercício de 2021



No exercício de 2021, o Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana - COMSUL formalizou contratos de rateios de Despesas Administrativas e Planejamento com os entes consorciados, conforme demonstra-se:

Rateio de Despesas Administrativas

MUNICÍPIO	VALOR ANUAL
ÁGUA PRETA	52.320,84
AMARAJI	44.846,52
BARRA GUABIRABA	37.372,08
BARREIROS	67.269,72
CATENDE	67.269,72
CHÃ GRANDE	44.846,52
CORTÊS	37.372,08
ESCADA	82.218,48
JAQUEIRA	37.372,08
JOAQUIM NABUCO	44.846,52
PALMARES	82.218,48
POMBOS	52.320,84
PRIMAVERA	37.372,08
RIBEIRÃO	67.269,72
QUIPAPÁ	44.846,52
XEXÉU	37.372,08
TOTAL	837.134,28

Fonte: Documento 30

No tocante aos contratos de rateio, a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, assim especifica no artigo 8º:

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

Por seu turno, o Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a supracitada lei, previu na Seção III do Capítulo III a exigência de formalização de contratos de rateio entre o consórcio e os entes consorciados. Transcreve-se:

Do Contrato de Rateio

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a



afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

O COMSUL, por ser classificado como autarquia pública, também se sujeita às exigências da Lei 8666/93. Destacam-se:

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

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; (grifos)

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

Nestes termos, o contrato de rateio é o instrumento adequado para os entes consorciados fazerem transferência de recursos financeiros ao consórcio público.

Visando averiguar se os contratos de rateios, formalizados entre o COMSUL e os entes consorciados, estão de acordo com dispositivos supratranscritos, a auditoria procedeu análise dos documentos anexados aos autos e constatou que, no exercício de 2021, foram formalizados 16 (dezesesseis) Contratos de rateio despesas administrativa e de planejamento. Foram verificadas 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 11 e Art. 55, incisos VII e VIII da Lei 8666/93;

Em face do exposto, deve ser atribuída responsabilidade à Senhora Dayse Juliana dos Santos (Presidente do COMSUL), em face da transgressão aos ditames descritos no art.15, caput , §§1º e 2º e Art. 8, §8º da Lei 11 e Art. 55, incisos VII e VIII da Lei 8666/93, a qual está passível de aplicação da multa disposta no artigo 73, inciso III da Lei nº 12.600/2004.



2.1.3. Realização de despesas sem a instauração de processos licitatórios

Código do Achado: A4.1

Critérios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 37, inciso XXI
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 24, inciso II
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 24, §1º

Evidências:

- Consulta Sistema Tome Conta (Documento 00)
- Mapa demonstrativo de licitações - exercício 2021 (Documento 19)

Responsáveis:

Dayse Juliana dos Santos (Presidente)

Conduta:

Autorizar a realização de despesas sem o devido processo licitatório, quando deveria ter observado o que disciplina a Lei 8666/93.

Nexo de Causalidade:

A autorização de despesas sem o devido processo licitatório, resultou na transgressão aos ditames da Lei 8666/93, e, conseqüentemente, pode ter impossibilitado a obtenção de melhor proposta para o COMSUL.



A Constituição Federal de 1988, no intuito de evitar preferências quando da contratação de particulares com a Administração Pública, primou pelo princípio da isonomia ao exigir a realização de licitações, como regra, para efetivar contratos administrativos, ensejando, em decorrência, a obtenção das propostas mais vantajosas para o Erário. Isso está contido em seu artigo 37, inciso XXI, conforme transcrito abaixo:

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. (grifo nosso)

Seguindo a linha buscada pela norma constitucional, de eficácia limitada quanto à obrigatoriedade de licitação, o legislador infraconstitucional editou a Lei 8.666/93, a qual regulamenta o inciso XXI, artigo 37, da CF/88, estipulando tal exigência em seus artigos 2º e 3º:

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

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º **A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)

No artigo 24 da citada Lei estão elencados os casos para **dispensa de licitação**, merecendo destaque **quanto ao valor das contratações**, previstos nos **incisos I e II**, narrados a seguir:

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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...)



§ 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.(Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012) (grifou-se)

Observou-se que, para apuração dos valores para os quais estaria dispensada a instauração de procedimento licitatório nas contratações públicas, dever-se-ia verificar o disposto no artigo 23 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...)

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005) (grifou-se)

Posteriormente, o Poder Executivo Federal, nos termos da autorização legislativa contida no art. 120 da Lei nº 8.666/93¹, editou o Decreto nº 9.412/2018², cujo conteúdo altera os valores constantes dos incisos I e II, do *caput* do art. 23, da mencionada legislação, assim definindo-os:

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);

¹ Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

² Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



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).

Conjugando-se as informações dos dispositivos citados (art. 24, incisos I e II, c/c § 1º, e art. 23, *caput* e incisos I e II) e, **precipualemente em relação às contratações públicas efetuadas por consórcios públicos**, chega-se à conclusão de que os limites de dispensa de instauração de procedimento licitatório seriam os seguintes:

- R\$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais) para obras e serviços de engenharia (20% do limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93 - R\$ 330.000,00); e,
- R\$ 35.200,00 (trinta e cinco mil e duzentos reais) para compras e demais serviços (20% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93 - R\$ 176.000,00).

No caso concreto, a análise da movimentação da despesa orçamentária do COMSUL, preliminarmente, sugere a realização de despesas sem a instauração do respectivo processo licitatório, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Serviços de Engenharia

Credor	Objeto	Valor
Ihnove Servicos de Construcao e Transporte Escolar Eireli	serviço de baixa tensão e iluminação interna do aterro sanitário público localizado em escada pe gerenciado pelo COMSUL	189.203,87
MM Servicos e Empreendimentos Eireli	contratacao de empresa especializada para execucao dos servicos de instalacao do sistema de geração solar do aterro sanitário do	186.160,10
EP Solucoes em Construcao Civil, Instalacoes e Comercio Placas De Energia Solar Eireli	Elaboração de análise e estudo de geração de energias alternativas renováveis para os municípios que compõem o consórcio	167.583,30

Fonte:Tome Conta <https://sistemasinterno/tomeconta/interno/RankingFornecedorMunicipal!principal> - pesquisa realizada em 20/10/2022



Compras e Demais Serviços

Credor	Objeto	Valor
Alexandre Antonio Cavalcanti da Silva Eireli	aquisição de estacas de sabiazeira linheira com do ibama para manutenção do aterro sanitário.	70.875,00
Adriano J. M. dos Santos Eireli	serviços de mídia e material gráfico	68.537,68
Thomaz Moura Soc. Individual de Advocacia	valor que se empenha referente a serviços técnicos de assessoria jurídica ao COMSUL	64.000,00
C L Lemos de Melo	prestacao de servicos na instalação de cerca de arame farpado	57.509,76
J C Contabilidade Ltda	serviços técnicos na assessoria e consultoria contábil, financeira e orçamentária do COMSUL	48.000,00
Pedras Express Ltda	aquisição de pedra britada para manutenção do aterro público sanitário localizado em escada	45.678,85
Amaraji Comercio de Materiais de Construcao Ltda	aquisicao de material de construção, hidráulico e elétrico para manutenção das atividades do COMSUL	37.577,96

Fonte:Tome Conta <https://sistemasinterno/tomeconta/interno/RankingFornecedorMunicipal/principal> - pesquisa realizada em 20/10/2022

Portanto, resta evidenciada a transgressão aos dispositivos supramencionados. E não cabe a possibilidade de argumentar a aplicação do parágrafo 8º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, que prevê aplicação em dobro dos valores mencionados no caput, deste mesmo artigo, para consórcios, quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número”.

Neste sentido, seguem orientações do TCU, constantes da obra: **Licitações e contratos - orientações e jurisprudências:**

Em conformidade com as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010, Lei no 12.017, de 12 de agosto de 2009 (art. 125, inciso II), consideram-se despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei no 8.666/1993, ou seja, até R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços, respectivamente. **Quando a contratação for efetuada por consórcio público, sociedade de economia mista, empresa pública, autarquia e fundação qualificada, na forma da lei, como agência executiva, mencionados valores serão de até R\$ 30.000,00 para obras e serviços de engenharia e de até R\$ 16.000,00 para compras e outros serviços.** (grifou-se)³

A Lei nº 8.666/1993, nos incisos I e II do art. 24, dispensa licitação por considerar que o valor da contratação não compensa os custos para a Administração com o procedimento licitatório.

Essa dispensa por valor não pode ultrapassar 10% do limite previsto para modalidade convite, nos casos de:

- obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços de natureza idêntica e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

³ Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4 ed. Brasília: TCU, 2010, p. 144



- compras e outros serviços, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possam ser realizadas de uma só vez.

VALORES ATUAIS QUE DISPENSAM LICITAÇÃO

- obras e serviços de engenharia - até R\$ 15.000,00;
- compras e outros serviços - até R\$ 8.000,00.

Quando a contratação for efetuada por consórcio público, sociedade de economia mista, empresa pública e autarquias e fundações qualificadas como agências executivas os valores serão os seguintes:

- **obras e serviços de engenharia - até R\$ 30.000,00;**
- **compras e outros serviços - até R\$ 16.000,00. (grifou-se)⁴**

Também é o entendimento do TCE/MT:

TCE/MT – Processo 25020/2010 – (Consulta) – Decisão 18/2010 – Origem Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Turístico do Complexo Nascente do Pantanal – Rel. Cons. Antônio Joaquim – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 29/04/2010.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E TURÍSTICO DO COMPLEXO NASCENTE DO PANTANAL. CONSÓRCIO PÚBLICO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. §8º DO ARTIGO 23 E PARÁGRAFO ÚNICO, DO ARTIGO 24 DA LEI Nº 8.666/1993. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONJUGADA.

1) As disposições legais prevendo **hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação devem sofrer interpretação estrita**, privilegiando-se sempre a ampla disputa entre os interessados; e, 2) **O limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços estabelecido no artigo 24, incisos I e II da Lei de Licitações, no caso de consórcios públicos, corresponde a 20% dos limites estabelecidos na letra a dos incisos I e II do artigo 23, de acordo com o parágrafo único do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, com a redação alterada pelo artigo 17 da Lei nº 11.107/2005, o que equivale atualmente a R\$ 30.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 16.000,00 para compras e outros e serviços. (grifou-se)**

Assim sendo, entende-se que a despesa especificada anteriormente foi realizada à revelia do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, uma vez que ultrapassou o limite disposto no art. 24, inciso II, c/c o § 1º, da Lei nº 8.666/93, fato que atribui responsabilidade à gestora do COMSUL, Dayse Juliana dos Santos (que atuou como ordenador de despesas), sujeita, portanto, à aplicação da multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04.

⁴ Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl.– Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, pág. 592



2.1.4. Pagamento de despesas sem a regular liquidação

Código do Achado: A4.2

Critérios de Auditoria:

- Lei Federal, Nº 4320/1964, Art. 63, §2º, inciso I ao III
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas da União, Nº 1647/2010
- Lei Estadual, Nº 7741/1978, Art. 147, §1º
- Acórdão, Tribunal de Contas da União, Nº 38/2008
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas da União, Nº 1481/2007
- Lei Federal, Nº 4320/1964, Art. 62, caput
- Lei Estadual, Nº 7741/1978, Art. 147, §1º
- Lei Estadual, Nº 7741/1978, Art. 149
- Acórdão, Tribunal de Contas da União, Nº 5535/2011
- Acórdão, Tribunal de Contas da União, Nº 5848/2013

Evidências:

- Documentação da despesa (NEOP's e notas fiscais) (Documento 54)

Responsáveis:

Dayse Juliana dos Santos (Presidente)

Conduta:

Autorizar o pagamento de despesas sem a devida liquidação do objeto, quando deveria ter observado o que disciplina a Lei 4320/1964

Nexo de Causalidade:

A autorização de pagamento de despesas sem a devida liquidação do objeto, favorece a ocorrência de possíveis prejuízos aos cofres do COMSUL.



De acordo com a Lei 4.320/64, a liquidação da despesa por serviços prestados tem por base os comprovantes da prestação efetiva de serviços, além da nota de empenho e do contrato, conforme disposto no artigo 63, § 2º, incisos I a III, *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 Omissis.
§ 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.

Segundo Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Dotti¹, a liquidação da despesa “não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a administração pública”.

Nas lições de Reis e Machado Jr.², a liquidação trata de “verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento da condição foi cumprido”, o que se “faz com base em títulos e documentos”. Mas, é preciso fazer também “a verificação objetiva do cumprimento contratual”, pois o “documento é apenas o aspecto formal da processualista”. Assim, a “fase da liquidação deve comportar a verificação *in loco* do cumprimento da obrigação por parte do contratado”, citando por exemplo:

Foi a obra construída dentro das especificações contratadas? **Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital da concorrência ou de outra forma de licitação?** Foi o serviço executado dentro das especificações? O imóvel entregue corresponde ao pedido. **Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim de evitar obras e serviços fantasmas.** (grifos nossos)

No mesmo sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1647/2010 - Plenário, *in verbis*:

Acórdão 1647/2010 - TCU - Plenário
Somente devem ser liquidadas despesas de serviços prestados mediante evidência documental da realização dos serviços, de acordo com a qualidade prevista no contrato e após o efetivo controle dos fiscais do contrato. (grifo nosso)

O Código de Administração Financeira do Estado (Lei 7.741/78), quanto à liquidação da despesa, prevê a obrigatoriedade do ordenador de despesa, ou seu preposto, atestar toda a documentação comprobatória, na forma prevista no 1º do artigo 147, *in verbis*:

Art. 147. A liquidação da despesa terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva do serviço, que

¹ PEREIRA JR. Jessé Torres; DOTTI. Marinês Restelatto. **Mil perguntas e respostas necessárias sobre licitação e contrato administrativo na ordem jurídica brasileira.** Belo Horizonte:Forum, 2017, p. 543.

² REIS, Heraldo da Costa Reis; MACHADO JR, José Teixeira. **A lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 33 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 138-139..



serão apresentados no original.

§ 1º A **liquidação estará perfeita e acabada quando o ordenador de despesa, ou seu preposto, além de apor sua assinatura em local apropriado na nota de empenho, atestar, em toda a documentação comprobatória da despesa, sua legalidade, datando, assinando e fazendo expressa menção ao número da nota de empenho** correspondente. (grifo nosso)

No tocante ao atesto em fatura e notas fiscais, segundo a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o atesto deverá permitir a identificação do servidor com o nome e a matrícula e deverá ser feito por pessoa com competência técnica para analisar a adequabilidade da prestação de serviços ou entrega de bens, conforme Acórdãos 38/2008 - TCU - 1ª Câmara e 1.481/2007- TCU - Plenário, *in verbis*:

Acórdão 38/2008-TCU- Primeira Câmara

Ementa: o TCU determinou à DRT/PE que, em todos os atestos de faturas, fizesse constar o carimbo ou outro instrumento que permitisse a identificação do servidor responsável, com nome e matrícula (item 1.3.9, TC-014.085/2006-9, Acórdão nº 38/2008-TCU-1ª Câmara). DOU de 01.02.2008, S. 1, p. 139.

Acórdão 1.481/2007- TCU - Plenário

Ementa: o TCU determinou ao SENAI/RN que somente permitisse que o atesto de faturas ou notas fiscais fosse feito por pessoa que detivesse competência técnica para analisar a adequabilidade da prestação de serviços ou entrega de bens (item 9.3.5, TC-004.452/2006-6, Acórdão nº 1.481/2007- TCU - Plenário). DOU de 03.08.2007, S. 1, p. 67.

No caso em análise, a auditoria identificou a ausência de atesto tanto nas notas de empenho como nas notas fiscais, relativas às empresas 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

Diante do pagamento de **notas de empenho e fiscais, sem atesto**, verifica-se que houve o pagamento de despesa sem a regular liquidação, em desacordo com o art. 62 e art. 63, § 3º, inciso III, da Lei 4.320/64 c/c art. 147, § 1º c/c art. 149 da lei 7.741/78 (Código de Administração Financeira do Estado de Pernambuco), *in verbis*:

Lei 4.320/64

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

Art. 63. (...)

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



base: (...)

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

Lei 7.741/78

Art. 147. (...)

§ 1º A **liquidação estará perfeita e acabada quando o ordenador de despesa, ou seu preposto, além de apor sua assinatura em local apropriado na nota de empenho, atestar, em toda a documentação comprobatória da despesa, sua legalidade, datando, assinando e fazendo expressa menção ao número da nota de empenho** correspondente.

(...)

Art. 149. Nenhuma despesa pode ser paga sem estar liquidada. (grifos nossos)

Segundo os doutrinadores Jessé Torres e Marinês Restelatto³, “o pagamento ao contratado será realizado após a regular liquidação da despesa”, tendo por base “os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços”. Daí porque a atestação é imprescindível ao pagamento, visto que “o recebimento do objeto nas condições exigidas no edital ou no contrato efetiva-se por meio de atesto em documento fiscal ou outro hábil”. De modo que “a atestação [...] é condição prévia essencial ao pagamento, na medida em que confirma que o objeto foi atendido nos termos acordados”.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União se posicionou nos Acórdãos 5.535/2011 e 5.848/2013, *in verbis*:

Acórdão 5.535/2011-TCU- Primeira Câmara

O **atesto é requisito essencial para a liquidação da despesa, e sua ausência caracteriza irregularidade grave**, por inviabilizar a comprovação de que os bens e serviços foram efetivamente entregues. (grifo nosso)

Acórdão 5.848/2013-TCU- Primeira Câmara

A atestação é condição prévia essencial ao pagamento do serviço, pois representa a confirmação, pelo contratante, de que o objeto foi integralmente atendido nos termos acordados [...].

Do exposto, conclui-se que 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 4.320/64 c/c art. 147, § 1º e art. 149 da Lei 7.741/78, violando os princípios da Legalidade, da Economicidade e da Eficiência (art. 37, *caput*, CF).

Assim sendo, cabe responsabilidade à gestora do COMSUL, Dayse Juliana dos Santos (que atuou como ordenador de despesas), sujeita, portanto, à aplicação da multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04.

³ PEREIRA JR. Jessé Torres; DOTTI. Marinês Restelatto. **Mil perguntas e respostas necessárias sobre licitação e contrato administrativo na ordem jurídica brasileira**. Belo Horizonte: Forum, 2017, p. 542.



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

Código do Achado: A7.1

CrITÉRIOS de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 37, caput
- Lei Federal, Nº 4320/1964, Art. 39, §1º
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1940/2012

Evidências:

- Demonstrativo de inadimplência dos entes consorciados, apresentado pelo COMSUL (Documento 55)
- Comparativo da receita orçada com a arrecadada (Documento 10)
- Contratos de programas (Documento 52)
- Contratos de rateio (Documento 29)
- Ofícios da auditoria (Documento 56)
- Ofício e declaração do COMSUL (Documento 57)
- Estatuto Social do COMSUL (Documento 58)
- Protocolo de Intenções do COMSUL (Documento 59)

Responsáveis:

Dayse Juliana dos Santos (Presidente)

Conduta:



Omitir-se na cobrança das cotas de rateio não repassadas pelos consórcios, quando deveria ter adotado as medidas previstas na legislação federal e do COMSUL.

Nexo de Causalidade:

A omissão na cobrança das cotas de rateio não repassadas pelos consórcios, contribuiu para a inadimplência e consequente situação deficitária do COMSUL.



De acordo com os demonstrativos contábeis da prestação de contas do Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana - COMSUL, a execução orçamentária do COMSUL, no exercício de 2021, apresentou um resultado deficitário de - R\$ 2.043.551,24, conforme demonstra-se:

Quadro 01

Descrição	Valor R\$
Receita Orçamentária (A)	5.588.241,45
Despesa Orçamentária (B)	7.631.792,69
Déficit de Execução Orçamentária (A - B)	-2.043.551,24

Fonte: Balanço Orçamentário (documento. 03)

É importante registrar que do total da receita arrecadada, no exercício de 2021, **95% (noventa e cinco por cento)** são referentes às cotas de rateio, repassadas ao COMSUL, pelos entes consorciados, conforme demonstra-se:

Quadro 02

Especificação	Valor
Rateio Administrativo	833.924,93
Rateio NISB- Aterro Sanitário	3.864.655,98
Rateio NIP - Iluminação Pública	610.116,31
Total	5.308.697,22

Fonte: documento 55

Quadro 03

Especificação	Valor (R\$)
Receita Total Geral (A) -Quadro 01	5.588.241,45
Transferências Municípios (B) - Quadro 02	5.308.697,22
% = C = (B/A)	95,00%

Registre-se também que, dos valores firmados pelos entes consorciados nos respectivos contratos de rateios, do montante de R\$ 5.968.336,98, deixou de ser repassado, no exercício de 2021, o valor total de R\$ 659.639,76, o equivalente a 11,05%.

Quadro 04

ITEM	Valor		Diferença C = (A-B)	
	Contrato (A)	Repasse (B)	R\$ C = (A-B)	% D = (C/A)
Rateio Administrativo	837.133,86	833.924,93	-3.208,93	0,38%
Rateio NISB- Aterro Sanitário	4.358.399,64	3.864.655,98	-493.743,66	11,33%
Rateio NIP - Iluminação Pública	772.803,48	610.116,31	-162.687,17	21,05%
Total	5.968.336,98	5.308.697,22	-659.639,76	11,05%

Fonte: documento 55



Sendo assim, resta evidenciada que a situação deficitária do COMSUL foi causada pela inadimplência dos entes consorciados e pelo repasse das cotas de rateio em valor inferior aos que foi pactuado nos respectivos termos contratuais.

Visando coibir possíveis atrasos de repasses por parte dos entes consorciados, foi estabelecida a possibilidade de adoção de medidas administrativas e/ou judiciais, por parte da gestora do COMSUL, ocupante do cargo de Presidenta da Diretoria Executiva, nos instrumentos legais de criação e regulamentação do COMSUL, bem como nos respectivos termos de contratos. Transcrevem-se:

PROTOCOLO DE INTENÇÕES (documento 59)

CLÁUSULA SÉTIMA

DA ASSEMBLEIA GERAL

Como. instância máxima a Assembleia Geral, composta por todos os chefes Poder Executivo dos municípios consorciados, reunir-se-á ordinariamente uma vez a cada dois meses para além de outras deliberações oportunas, apreciar as contas, os relatórios gerenciais da Diretoria Executiva e os pareceres do Conselho Fiscal, quando for o caso, ficando estabelecido que qualquer convocação, seja de caráter ordinário ou extraordinário, será feita com antecedência mínima de (08) oito dias, por ofício contendo a ordem do Dia dos assuntos a serem discutidos, dia, hora e local da reunião; e ainda se regerá

Parágrafo Único. É da competência da Assembleia Geral:

- p) decidir pela exclusão de ente consorciado, quando ocorrer inadimplência deste ou cometimento de infrações contra as disposições deste Protocolo, do Contrato e do Estatuto do Consórcio
- s) cobrar da Diretoria a implementação de medidas administrativas e judiciais na defesa dos interesses do Consórcio

CLÁUSULA NONA

DA DIRETORIA EXECUTIVA

q) implementar medidas administrativa e judiciais na defesa dos direitos do COMSUL, sob pena de ser responsabilizado na forma da lei, dos estatutos do COMSUL e deste instrumento,

ESTATUTO SOCIAL (documento 58)

Art. 13 - O COMSUL será administrado pela Diretoria Executiva que será composta dos seguintes membros:

I- Presidente;

(...)

Art. 14 - São atribuições do Presidente do Consórcio:

(...)

II - zelar pelo cumprimento do contrato e respectivo Estatuto;

(...)

XVII - implementar medidas administrativa e judiciais na defesa dos direitos do COMSUL, sob pena de ser responsabilizado na forma da lei, dos estatutos do COMSUL e deste instrumento

**CONTRATOS DE PROGRAMA ILUMINAÇÃO PÚBLICA (documento 52)**

PARÁGRAFO QUARTO. Os pagamentos dos serviços pelo CONTRATANTE devem ocorrer até o dia 10 do mês subsequente. Sendo previstas as seguintes sanções em caso de descumprimento:

- Após 15 dias de atraso: Suspensão dos serviços;
- Após 30 dias de atraso: Judicialização da dívida.

PARÁGRAFO QUINTO. A rescisão antecipada deste contrato e, conseqüentemente de rateio do contrato de rateio, por parte do município CONTRATANTE somente poderá ocorrer após decurso do prazo de 90 (noventa) dias após notificação formal ao CONTRATADO, devendo aquele suportar multa equivalente a 50% (cinquenta por cento) do saldo restante do presente contrato.

CONTRATOS DE PROGRAMA SANEAMENTO BÁSICO- ATERRO SANITÁRIO (documento 52)

(...)

PARÁGRAFO QUARTO. Os pagamentos dos serviços pelo CONTRATANTE devem ocorrer até o dia 10 do mês subsequente. Sendo previstas as seguintes sanções em caso de descumprimento:

- Após 15 dias de atraso: Suspensão dos serviços;
- Após 30 dias de atraso: Judicialização da dívida.

CONTRATOS DE RATEIO ADMINISTRATIVO (documento 29)

(...)

CLÁUSULA TERCEIRA - DA OBRIGAÇÃO DO CONTRATANTE: Efetuar o repasse dos valores contidos na CLÁUSULA PRIMEIRA, dentro do prazo nela estipulado, bem como manter suficiente dotação orçamentária para o cumprimento do presente contrato.

CLÁUSULA QUINTA - DA RESCISÃO CONTRATUAL: O presente contrato considerará-se rescindido:

- a) Em comprovado descumprimento de quaisquer de suas cláusulas;

Como intuito de aferir se houve atuação proativa da administração do COMSUL, no sentido de coibir a inadimplência das cotas de rateio, conforme previsto nos dispositivos supratranscritos, a auditoria solicitou e reiterou, através de ofícios (documento 56), quais as medidas administrativas e/ou judiciais previstas nos dispositivos legais supra transcritos, adotadas pela administração deste consórcio.

Ressalta-se que tais medidas estão em consonância com os princípios da administração pública insculpidos no Art. 37, caput da CF/88, notadamente os da Legalidade e da Eficiência, a que todo gestor público está obrigado a cumpri-los fielmente.

Em resposta, foi apresentada declaração de que o COMSUL não possui livro de dívida ativa e que o único instrumento de cobrança é feito através de emissão de ofícios aos entes consorciados, os quais foram apresentados à auditoria (documento.57).

Na leitura dos mesmos, percebe-se o seguinte:



- Nenhum dos ofícios apresentam o comprovante de protocolo. 96 desses protocolos estão sem assinaturas e na sua grande maioria, estão sem assinatura da presidente do COMSUL;
- não há nenhuma menção das medidas administrativas e judiciais que poderiam ser adotadas, no caso de não pagamento das cotas de rateio. Consta apenas informação dos valores em aberto, a conta bancária a ser depositada, um aviso de que a ausência do pagamento prejudica a execução dos serviços essenciais no COMSUL, e, em anexo, relatório dos serviços realizados.

Portanto, ainda que tivessem sido elaborados sem as deficiências supra relatadas, não seriam suficientes para comprovar que a gestora agiu de forma proativa, haja vista que não houve cobrança efetiva seja administrativa e/ou judicial, conforme previstos nos instrumentos legais, já citados anteriormente.

Tanto é verdade, que, no exercício de 2021, a arrecadação de **receita de juros foi R\$ 0,00 (zero reais)**, quando o valor previsto era de R\$ 90.000,00, conforme se observa na Conta 1990.99.1.2.00 - OUTRAS RECEITAS - PRIMÁRIAS-MULTAS E JUROS. (documento 10)

Registre-se que essa situação de inadimplência, advém de exercícios anteriores, conforme registrado no Balanço Patrimonial (documento.05) na conta Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, cujo montante é de 3.417.891,78, referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, segundo as informações apresentadas pela administração. (documento. 10).

Acrescente-se que o COMSUL não possui livro de Dívida Ativa, consoante declaração fornecida pela administração, supra citada. Isso significa dizer que tal expressivo montante não foi devidamente contabilizado, conforme previsto na Lei 4320/64, transcreve-se:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979\)](#)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título

Sobre a mesma temática, já se o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, conforme segue:

ACÓRDÃO T.C. Nº 1940/12

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1106695-7 ,

Julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas relativas ao exercício financeiro de 2008 dos Srs. José Edberto Tavares de Quental, Presidente do Consórcio no período de 01/01 a 30/05/2008, Cláudio Estácio Honório da Costa, Tesoureiro do COMANAS no período de 01/01 a 30/05/2008, José Pereira de Araújo, Presidente do Consórcio no período de 13/06 a 31/12/2008, e Jairo Cândido



Gonzaga, Tesoureiro no período de 13/06 a 31/12/2008, todos Ordenadores de Despesas do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco - COMANAS, oportunidade em que lhes aplicam multa individual no valor de R\$ 3.000,00, prevista no artigo 73, inciso I, da Lei Estadual no 12.600/04 (Com redação anterior à edição da Lei nº 14.725/12, consoante deliberação deste Tribunal em reunião administrativa realizada em 30/07/12), que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, 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 nos artigos 69 e 70, inciso V, da Lei Estadual no 12.600/2004, que os gestores do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco - COMANAS, ou quem vier a sucedê-los, adotem as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal:

...

d) Adotar as medidas cabíveis para o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelos municípios consorciados, no que tange ao repasse de recursos fixados nos contratos de rateio, a fim de que o COMANAS possa executar eficazmente as atividades previstas no seu estatuto social. (grifamos)

Destaque-se parecer de Marcelo Harger, em “Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05”, Editora Fórum 2007, páginas 173/175, o qual esclarece:

2.1.1. Descumprimento de cláusulas contratuais dos contratos de rateio

Processo TC nº 20100344-2 21/46

A Lei nº 11.107/05 optou por estabelecer as obrigações econômico-financeiras dos entes conveniados em um contrato paralelo “vinculado” ao contrato de consórcio público. Trata-se de um instrumento firmado por todos os entes consorciados em benefício do consórcio.

(...)

Os entes consorciados, de forma isolada ou em conjunto, ou, ainda, o consórcio público tem legitimidade para exigir o cumprimento do contrato de rateio. Em virtude do que dispõe o inciso XII do art. 4º, no entanto, é necessário que o consorciado esteja em dia com suas obrigações para exigir de outro o cumprimento do contrato de rateio.

(...)

É necessária, portanto, uma prévia inclusão no orçamento dos recursos a serem despendidos em virtude do contrato de rateio. O orçamento não obriga a realização de uma despesa, pois tem o caráter meramente autorizativo. A obrigatoriedade da despesa é dada pela assinatura do contrato de rateio.

Da mesma forma, Ana Carolina Wanderley Teixeira, em “Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo”, Editora Fórum, 2008, páginas 157/158, elucida:

(...)

Os entes consorciados deverão atentar para a série de dispositivos que regulamentam a forma como vai se concretizar o recebimento e a destinação dos



recursos para o consórcio público, tendo em vista o fato de que a Lei de Improbidade Administrativa foi especialmente alterada para constituir como improbidade o ato de celebrar contrato de rateio sem a suficiente e prévia dotação orçamentária ou à revelia dos requisitos exigidos em lei.

Ainda na mesma obra, a autora supracitada afirma:

É importante ressaltar que o não cumprimento de transferência de recursos prevista no contrato de rateio, sujeitará o ente consorciado à suspensão de participação no consórcio. Dado prazo para regularização do rateio, a recalcitrância será considerada justa causa para a exclusão do ente consorciado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa (arts. 26 e 27 do Decreto nº 6.017/2007), sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis. Tal previsão tem por objetivo reforçar a segurança jurídica dos entes consorciados e do consórcio para com terceiros, com o justo propósito de que os compromissos sejam cumpridos pelas partes que os contrataram.

Por este motivo é que o Decreto previu expressamente os entes consorciados, em conjunto ou separadamente, e o consórcio público como partes legítimas, para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio. Segundo Odete Medauar, “o legislador objetivou prevenir riscos e delimitar responsabilidades dos entes consorciados, com destaque para as hipóteses de inadimplemento de seus compromissos contratuais.”

Em face do exposto, são fortes os indícios de inércia da Administração do COMSUL, haja vista que qualquer administrador, com o mínimo de conhecimento, teria pleno conhecimento das obrigações previstas nos normativos legais e respectivos termos contratuais, em proceder, efetivamente, à cobrança de seus créditos.

Sendo assim, resta configurada, afronta aos princípios expressos da Administração Pública, notadamente o da Legalidade e Eficiência, da Constituição Federal (art. 37, *caput*), à Lei Federal nº 4.320/64 (art. 39), o que pode acarretar prejuízo ao erário do COMSUL, bem como aos serviços prestados aos cidadãos dos entes consorciados.

Tal conduta, em desacordo com os normativos legais supracitados, poderá sujeitar a gestora do COMSUL, Dayse Juliana dos Santos, à aplicação da multa prevista no inciso III, do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).



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

Código do Achado: OA.1

Critérios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 158, inciso I
- Lei Complementar Federal, Nº 101/2000, Art. 1º, § 1º
- Lei Complementar Federal, Nº 101/2000, Art. 9º, § 2º
- Lei Federal, Nº 4320/1964, Art. 47, 48 e 49

Evidências:

- Demonstrativo da Receita Arrecadada (Documento 03)
- Folhas de pagamento - janeiro a dezembro 2021 (Documento 60)

Responsáveis:

Dayse Juliana dos Santos (Presidente)

Conduta:

Deixar de repassar os valores de IRPF retidos aos municípios consorciados, quando deveria ter atendido o que dispõe a legislação do imposto de renda.

Nexo de Causalidade:

A falta de repasse dos valores de IRPF retidos, aos municípios consorciados, implica em transgressão a legislação e pode acarretar problemas futuros de ressarcimento dos valores não repassados.



A análise do Demonstrativo da Receita Arrecadada (documento 10), bem como Folhas de Pagamentos (documento 60), revelou que o COMSUL registrou, no exercício de 2021, como receita orçamentária o total de R\$ 131.774,05, relativo a Imposto Sobre a Renda - Retido na Fonte (IRRF), e conseqüentemente, vem deixando de repassar aos municípios consorciados os respectivos valores

Quanto ao Imposto de Renda Retido na Fonte, a obrigatoriedade de retenção decorre da legislação federal, merecendo destaque que, conforme previsto constitucionalmente, o referido tributo deve ser incorporado diretamente aos cofres municipais, em função do disposto do artigo 158, I, a seguir transcrito:

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;

Durante muito tempo buscou-se pacificar a questão: a quem cabia o IRRF pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, uma vez que a União somente reconhecia esse direito em relação ao imposto incidente na fonte sobre rendimentos pagos aos seus servidores e empregados.

Contudo, 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 Cochieri 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)

As considerações legais e doutrinárias anteriores foram citadas meramente para esclarecer que não se trata de faculdade dos órgãos e entidades integrantes da Administração direta e indireta promover a retenção e o recolhimento do IRRF sobre os serviços prestados por terceiros, nos termos da legislação que normatiza cada tributo.

Quanto à possibilidade dos consórcios públicos (órgãos integrantes da administração pública indireta, na modalidade autarquia) manterem como suas as receitas provenientes da retenção do IRPF sobre os pagamentos efetuados por serviços prestados, diversos Tribunais de Contas têm se posicionado pela sua improcedência.

O TCE/MT assim se posicionou:

TCE/MT – Decisão 18/2008 – Processo 44628/2008 – (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Teles Pires – Rel. Cons. Valter Albano da Silva – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 12/06/2008.



EMENTA: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO TELES PIRES. CONSULTA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: A) **O IMPOSTO SOBRE RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA, INCIDENTE NA FONTE, SOBRE RENDIMENTOS PAGOS POR CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE, CRIADOS COM BASE NA LEI Nº 11.107/2005, NA FORMA DE ASSOCIAÇÃO PÚBLICA, CUJA NATUREZA JURÍDICA É AUTÁRQUICA, SERÁ RETIDO PELOS CONSÓRCIOS QUE ATUAM NA QUALIDADE DE SUBSTITUTO TRIBUTÁRIO E DESTINADO AOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 158, INCISO I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NESSE CASO, SERÃO CONTABILIZADOS COMO RECEITA PRÓPRIA DO MUNICÍPIO;** (grifou-se)

O TCE/RS examinou a matéria, indo, também, na linha da impossibilidade, veja-se:

TCE/RS – Decisão TP-0561/2012 – Processo 000114-02.00/12-4 (Consulta) – Origem: Executivo Municipal de Cruz Alta – Rel. Cons. Estilac Martins Rodrigues Xavier – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 22/06/2012 (Boletim 692/2012).

EMENTA. CONSULTA. PODER EXECUTIVO. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DECORRENTES DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE POR CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Consulta formulada pelo Senhor Vilson Roberto Bastos dos Santos, Prefeito Municipal de Cruz Alta e Presidente da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos – AGCONP, acerca da destinação dos recursos decorrentes de imposto de renda retido na fonte por consórcios públicos intermunicipais.

(...)

VOTO.

No exame, verifíco que a consulta recebeu a atenção devida, conforme demonstram os estudos realizados nas instâncias técnicas desta Casa. Conclui a Consultoria Técnica, verbis:

1 – O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais, criados com base na Lei nº 11.107/2005, sob a forma de associações públicas, cuja natureza jurídica é autárquica deverá ser retido pelos mesmos, os quais figuram como substitutos tributários. As retenções que venham a ocorrer terão por destinatários os municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal, e tais ingressos deverão ser contabilizados como receita própria dos municípios. (grifou-se).

Na mesma linha esta Corte de Contas se posicionou sobre ambos os impostos citados anteriormente, quais sejam, o ISS e o IRRF, no âmbito do Processo TC nº 1305118-0, cujo excerto é:

PROCESSO TCE-PE Nº 1305118-0

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 17/12/2014

CONSULTA

UNIDADE GESTORA: CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DE GUABIRABA



INTERESSADA: Sra. ELIANE MARIA NUNES BENÍZIO, PRESIDENTE DA
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DE GUABIRABA

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1676/14

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1305118-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em RESPONDER à Consultante nos seguintes termos:

(...)

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)

(...)

Pelo que se observou, no entanto, o COMSUL não vem repassando os valores retidos a título de IRPF aos municípios consorciados detentores do direito ao crédito tributário.

O Administrador Público não pode, por exemplo, alegar falta de recursos para efetuar os mencionados repasses, uma vez que tais recursos já não lhe pertenciam desde a realização da despesa pública sobre a qual incidiram tais retenções. Portanto, não poderia dispor de tais recursos para honrar outros compromissos, mesmo que legalmente previstos no orçamento da entidade.

O orçamento público é organizado de modo que a autorização legislativa busque equacionar as despesas públicas à previsão de arrecadação das receitas, privilegiando, assim, o princípio do equilíbrio orçamentário.

Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64 assim trata esse tipo de entrada de numerários:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.



Art. 49. A **programação da despesa orçamentária**, para efeito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e **as operações extra-orçamentárias**. (grifou-se)

Essa também é uma premissa da Lei Complementar nº 101/2000, que em seu artigo 1º assim dispõe:

Art. 1º Omissis

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

Em consonância com tal enunciado, reforça tal entendimento o conteúdo do artigo 9º e seu § 2º da mesma lei:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Por conseguinte, 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 8.137/1990¹, *in verbis*:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

(...)

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza:

(...)

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;

(...)

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

Sendo assim, pela inobservância dos preceitos constitucionais e legais, atribui-se responsabilidade à gestora do COMSUL, Senhora Dayse Juliana dos Santos (que atuou como

¹ Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências.



ordenador de despesas), sujeita, portanto, à aplicação da multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04.

Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 195043cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

2.2

CONFORMIDADES



2.2.1. Prestação de contas de gestão em conformidade com a Resolução TCE/PE 153/2021.

Código do Achado: A1.1

Critérios de Auditoria:

- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, N° 153/2021, Estabelece os documentos que comporão a prestação de contas do exercício de 2021.

Evidências:

- Documentos constantes na Prestação de Contas do COMSUL, disponibilizados no sistema e-TCEPE (Processo)



O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos termos do artigo 4º da Lei nº 12.600/2004 e, incumbido do poder regulamentar de expedir atos e instruções sobre matéria de sua atribuição, editou a **Resolução TC nº 25/2017, atualizada pela Resolução nº 48/2018**, que estabeleceu as normas relativas à composição das contas dos presidentes das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, dos gestores dos órgãos e entidades integrantes das administrações direta e indireta municipais e dos presidentes das entidades associativas representativas de Municípios.

Quanto à forma, prazo e conteúdo da prestação de contas, o referido normativo estabelece o seguinte:

Art. 2º As prestações de contas anuais deverão ser apresentadas ao TCE-PE, nos termos da Resolução TC nº 11, de 10 de outubro de 2014, contendo os documentos e informações exigidas em ato normativo próprio, de acordo com a respectiva natureza jurídica.

(...)

Art. 5º As prestações de contas dos gestores dos órgãos e das entidades das Administrações Direta e Indireta Municipais de que trata esta Resolução, exceto das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista, e das entidades associativas representativas de Municípios deverão ser encaminhadas ao TCE-PE até o dia 31 de março do do exercício subsequente.

(...)

Art. 7º Os documentos devem ser inseridos no Sistema Processo Eletrônico do TCE-PE (e-TCEPE) e possuir as seguintes características:

(...)

§ 2º Nos casos de inexistência de quaisquer informações ou documentos obrigatórios, a autoridade competente deverá apresentar declaração negativa, devidamente justificada, e assinada digitalmente, nos termos do artigo 20 da Resolução TC nº 11, de 08 de outubro de 2014.

Assim, vê-se que as entidades e órgãos da administração municipal estão obrigados a encaminhar eletronicamente ao sistema e-TCEPE, até o dia 31 de março do exercício subsequente, os documentos elencados em ato normativo próprio do Tribunal.

Para o exercício de 2020, o conteúdo das prestações de contas está definido pela Resolução TC nº 110/2020 e seus anexos, sendo que, para os regimes de previdência próprios, a relação de documentos exigidos consta do Anexo X. No que diz respeito ao exercício de 2021, o conteúdo das prestações de contas foi estabelecido pela Resolução TC nº 153/2021 e seus anexos. Para os regimes de previdência próprios, a relação de documentos exigidos consta do Anexo X.

No curso da auditoria do Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana - COMSUL não foi identificada nenhuma irregularidade quanto ao conteúdo da prestação de contas do exercício 2021.



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

3

CONCLUSÃO



Concluídos os trabalhos, registra-se a ocorrência de falhas administrativas da gestão do Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana - COMSUL, exercício de 2021, relatadas nos itens do presente relatório de auditoria, as quais, em suma, foram:

- Inconsistências dos dados relativos à execução orçamentário-financeira enviados ao SAGRE-EOF. Os dados disponibilizados no sistema SAGRES-EOF apresentam discrepâncias consideráveis em relação à despesa executada, dificultando a análise da auditoria;
- Formalização contratos de rateios em desconformidade com a Lei nº 11.107/2005, Decreto nº 6.017/2007 e Estatuto Social do COMSUL, que associado aos fortes indícios de inércia da administração, no tocante a cobrança dos valores, acordados nas respectivos avenças, pode ter contribuído para a alta inadimplência e, conseqüentemente, ter sido a causa da situação deficitária, apurada no exercício de 2021; e
- Realização de despesas sem a devida instauração de processos licitatórios, bem como o pagamento de fornecedores sem o atesto do objeto adquirido;
- Omissão de medidas de cobrança para evitar ou reduzir a inadimplência;
- Retenção de IRRF sem o devido repasse aos entes consorciados.

Dessa forma, sugere-se a aplicação de multa à Senhora Dayse Juliana dos Santos (Presidente do COMSUL) conforme artigo 73, inciso III da Lei nº 12.600/2004.



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

3.1

RESPONSABILIZAÇÃO



QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOLUÇÃO

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Inconsistência de dados entre o processo de prestação de contas e as informações enviadas ao SAGRES-EOF	R01 - DAYSE JULIANA DOS SANTOS	-
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	R01 - DAYSE JULIANA DOS SANTOS	-
2.1.3. Realização de despesas sem a instauração de processos licitatórios	R01 - DAYSE JULIANA DOS SANTOS	-
2.1.4. Pagamento de despesas sem a regular liquidação	R01 - DAYSE JULIANA DOS SANTOS	-
2.1.5. Situação deficitária decorrente da inadimplência dos entes consorciados, em face de omissão de medidas de cobrança para evitar/reduzir inadimplência	R01 - DAYSE JULIANA DOS SANTOS	-
2.1.6. Os valores retidos a título de IRRF não estão sendo repassados aos municípios consorciados	R01 - DAYSE JULIANA DOS SANTOS	-

DADOS DOS RESPONSÁVEIS

Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
R01 - Dayse Juliana dos Santos	***.067.734-**	Presidente (01/02/2021 a 31/12/2021)



Documento Assinado Digitalmente por: Luciano Carneiro de Sousa
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1950#3cc-5402-48e1-4b40-94162a07d3ba

3.2

PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO



APLICAÇÃO DE MULTA

1. Aplicação de multa prevista no inciso III, do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco). (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.1.6)

É o relatório.

Palmares, 21 de Dezembro de 2022.

Luciano Carneiro de Sousa
ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO
Matrícula N° 0789