



PROCESSO : 13402-3/2011
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2011
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL
RESPONSÁVEL : JÕAO CÉSAR BORGES MAGGI – 01.01 A 21.12.2011
JEAN CARLO GALLI – 22.12 A 31.12.2011
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

PARECER Nº 3.620/2012

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. EXERCÍCIO 2011. PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL. PARECER PELA REGULARIDADE DAS CONTAS COM DETERMINAÇÃO LEGAL E RECOMENDAÇÕES. APLICAÇÃO DE MULTA POR GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. ALERTA. ADVERTÊNCIA.

I – RELATÓRIO

Trata-se das **contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Sapezal**, referente ao exercício de 2011, de responsabilidade dos gestores **Srs. JÕÃO CÉSAR BORGES MAGGI (01.01 a 21.12.2011) e JEAN CARLO GALLI (22.12 a 31.12.2011)**.

Os autos aportaram no **Ministério Público de Contas** para fins de manifestação acerca da gestão sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal; do art.



1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT e dos artigos 29, II e 188, do Regimento Interno do TCE/MT.

O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

Consta no Relatório que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em atendimento à Ordem de Serviço nº 19/2012 e, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

Os responsáveis pela prestação de contas são:

a) Gestores:

João César Borges Maggi – 01.01 a 21.12.2011

Jean Carlo Galli – 22.12 a 31.12.2011.

b) Contador:

Rogério Guilherme Weber – 01.01 a 08.11.2011

Adriana de Oliveira Bourscheidt – 09.11 a 31.12.2011

c) Responsável pelo Controle Interno

Marcelo Walnier

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi notificado para apresentar defesa em relação as 09 (nove) irregularidades apontadas no relatório preliminar de auditoria de fls. 411/480, oportunidade em que apresentou defesa devidamente instruída com documentos, consoante fls. 493/2435.



Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo apresentou, às fls. 2438/2466, relatório de auditoria das contas anuais de gestão, em que concluiu pela manutenção das seguintes irregularidades:

a) Prefeito: João César Borges Maggi

1 - GB 13. Licitação_Grave. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§2º e 5º e 24, I e II, da Lei nº 8.666/93).

1.1 - Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente, conforme demonstrado no Quadro 3.3 Consolidação dos fracionamento ocorridos em 2011, no valor total de R\$ 2.039.976,86 (item 3.3).

2 – HB 04 Contrato – Grave. Inexistência de acompanhante e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei nº 8.666/1993)

2.1 – Falta de nomeação de representante da Administração especialmente designado para fiscalizar os contratos constantes da amostra de auditoria (item 3.4)

3. HB 06 Contrato – Grave. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes)

3.1. O acréscimo de 15% ao Contrato nº 54/2011 excedeu o valor limite para a modalidade convite prevista no art. 23, II, a, da Lei nº 8.666/1993 e contrariou o Acórdão nº 6.545/2009 Segunda Câmara (Item 3.4.)

b) Contador Rogério Guilherme Weber

4. CB 01 Contabilidade - Grave. Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964)

4.1. Despesas custeadas com recursos próprios classificadas impropriamente como manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de R\$ 14.493,27, conforme demonstrado no quadro 3.8. Despesas impróprias na educação acima de R\$ 300,00 em 2011 (Item 3.8)

Por força do despacho do Exmo. Conselheiro Relator, foi apensada às contas anuais o processo nº 13648-4/2012, que trata de representação interna em face da Prefeitura Municipal de Sapezal, que se encontra em fase instrutória, o que impossibilita este *Parquet* de Contas de se manifestar de forma conclusiva.



Vieram os autos para análise e parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

Ainda nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCE/MT, a fiscalização levada a efeito por esta Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal.

Não se pode olvidar que incumbe a esta Corte de Contas o relevante papel de fiscalizar a aplicação das subvenções sociais e econômicas, bem como a renúncia de receitas, conforme disposto no art. 70 c/c 75 da Constituição Federal.

No caso em apreço as contas merecem julgamento pela **regularidade**. É o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às impropriedades remanescentes, ressaltando que a exposição dos fundamentos do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.



II.1. Das Irregularidades remanescentes

II.1.1 - Irregularidades graves

Da análise dos autos da unidade percebe-se a existência de irregularidades em afronta aos dispositivos normativos da Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações, **(itens 1.1, 2.1, 3.1)**.

O **item 1** refere-se à ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios, classificada como **GB 05**, qual seja, o fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente.

Tal impropriedade fora demonstrada no Quadro 3.3 Consolidação dos fracionamentos ocorridos em 2011, no valor total de R\$ 2.039.976,86 (item 3.3).

Em sua defesa, o gestor alegou a impossibilidade de se atribuir a fracionamento as despesas com o serviços de energia elétrica e de telecomunicações, em face da inexistência de outro fornecedor.

Por sua vez, a equipe técnica asseverou que a Administração não formalizou os processos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação respectivos, conforme preceitua o art. 26 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;



- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Preliminarmente, este *Parquet* de Contas entende como inaplicável a vinculação da irregularidade ao achado de auditoria consignado (GB 05). Conforme análise dos autos, não se verificou fracionamento de despesas que ensejasse a classificação proposta pela equipe de auditoria.

Tal assertiva se embasa no fato de que a impropriedade apontada referiu-se à não formalização dos processos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação referentes à prestação de serviços pelas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica e de telefonia fixa. Tais falhas formais deveriam ter sido enquadradas na irregularidade G_13 (ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios).

Com efeito, para a contratação dos serviços de energia elétrica no município, é dispensável a licitação, haja vista que tais serviços são prestados de forma exclusiva pela concessionária, o que implica a dispensa de licitação, nos termos do art. 24, XXII, da Lei n 8.666/93.

Quanto aos serviços prestados pela Brasil Telecom, o gestor se defendeu no sentido de que existe apenas tal concessionária fornecedora de telefonia fixa que atua na região, razão pela qual entendeu pela inexigibilidade do procedimento licitatório, com fundamento no art. 25, da Lei nº 8.666/93:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;



Em que pese tais justificativas, a SECEX manteve o apontamento relativo à ausência das formalidades exigidas pela Lei de Licitações, diante das despesas empenhadas pelo processo de compra direta. Ademais, apresentou jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a exigência do cumprimento desses dispositivos normativos.

Nesse sentido, este Ministério Público de Contas coaduna com o entendimento esposado pela equipe técnica no sentido da permanência da irregularidade, face à ausência do processo administrativo e da consequente publicação na imprensa oficial das contratações das concessionárias de serviços públicos, conforme determina o art. 26 da Lei nº 8.666/93.

No que tange às demais impropriedades relativas ao fracionamento de despesas com aquisição de peças e serviços para manutenção de máquinas pesadas e de veículos do transporte escolar, referentes à manutenção de bens imóveis e medicamentos, a equipe técnica não acolheu as alegações do gestor, de que tais despesas se referiram a compras informais, emergenciais ou de urgência.

Impende salientar que, no direito brasileiro, a regra geral é o dever da Administração Pública licitar os serviços e obras de que necessita para a consecução de suas finalidades. É o que resulta da norma encartada no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A licitação tem por objetivo tutelar o cânone da isonomia, bem como a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

É cediço que o fracionamento se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta. No ordenamento jurídico pátrio, é vedado o fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado.



Assim, se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado.

Nessa esteira de entendimento torna-se imperioso concluir que, em se tratando do mesmo objeto de compras, deve ser considerado o seu valor total, somando-se o fracionamento de todas as aquisições realizadas, ainda que tenha sido por meio de procedimentos licitatórios mais simples.

O Tribunal de Contas da União tem se posicionado nesse sentido, conforme se extraem dos arestos abaixo:

“Adote o sistemático planejamento de suas compras, evitando o desnecessário fracionamento na aquisição de produtos de uma mesma natureza e possibilitando a utilização da correta modalidade de licitação, nos termos do art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/93.” (Acórdão nº 79/2000 - Plenário).

“Evite a prática do fracionamento de licitações, mantendo-se a modalidade pertinente ao valor global do objeto licitado, em consonância com art. 23, § 5º da retrocitada Lei.” (Acórdão nº 76/2002 Segunda - Câmara)

A irregularidade descrita no **item 2.1**, classificada como **HB 04**, se referiu à inexistência de acompanhante e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado.

A defesa alegou que a execução contratual fora realizada por cada Secretaria e por engenheiro responsável, no caso de obras. Concluiu que em 2012 designará servidor para a fiscalização dos contratos, em atendimento à recomendação deste Tribunal de Contas.

A SECEX competente manteve o apontamento, pela ausência formal do fiscal dos contratos em 2011, além da não previsão da nomeação de servidor nas normativas de controle interno do município.



A Lei Federal nº 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações, é a que rege todos os procedimentos licitatórios, inclusive no que se refere à exigência acompanhante e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado, conforme disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

A irregularidade descrita no **item 3.1**, classificada como **HB 06**, diz respeito à ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

Verifica-se nos autos que houve acréscimo de 15% ao Contrato nº 54/2011, excedendo o valor limite para a modalidade convite prevista no art. 23, II, a, da Lei nº 8.666/1993 (Item 3.4.).

A defesa justificou o acréscimo em virtude da celebração do termo aditivo ao contrato nº 54/2011, que ultrapassou o limite da modalidade convite e que, ao final, resultou em economia de recursos públicos, haja vista a manutenção do mesmo preço unitário.

A SECEX não acompanhou o entendimento da defesa e manteve a irregularidade.



Cabe destacar que a escolha da modalidade apropriada para cada certame licitatório é assunto pacífico nesta Corte de Contas, como bem asseverado pela equipe técnica, traduzida pela Resolução de Consulta nº 32/2008.

Por conseguinte, da análise das impropriedades contrárias aos dispositivos da Lei nº 8.666/93, verifica-se vícios de natureza formal, que não acarretaram, em princípio, prejuízos aos cofres públicos.

Contudo, as irregularidades apuradas pela equipe técnica, em evidente descumprimento à norma legal, ensejam a aplicação de multa ao gestor, como forma de repreensão, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, conforme alterações da Resolução Normativa nº 17/10.

Ademais, cabível expedição de **determinação** legal ao gestor para que proceda à devida formalização dos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação e remeta à autoridade superior para ratificação e posterior publicação na imprensa oficial dos contratos referentes à prestação dos serviços da CEMAT e Brasil Telecom.

Ademais, necessário **alertar** o gestor para que cumpra os dispositivos normativos constantes na lei de licitações, especialmente com relação à exigência de acompanhante e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado, bem como quanto à observância da melhor escolha da modalidade de licitação, a fim de se evitar a reincidência nos próximos exercícios.

A equipe técnica constatou despesas contabilizadas impropriamente como manutenção e desenvolvimento do ensino, no valor total de R\$ 14.493,27, **imputada ao Sr. Rogério Guilherme Weber**, classificada como **CB 01 (item 1.1)**.



Alega a defesa que todas as despesas mencionadas como irregulares foram aplicadas diretamente ao aluno e que o total das despesas fora bastante diminuta em relação ao valor apurado para fins do limite constitucional de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A equipe técnica não acolheu as alegações da defesa e manteve a improriedade.

Convém destacar que o art. 70 da Lei nº 9.394/96 traz o rol de despesas que podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, tal como transcrito:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Analisando os autos, o que se depreende dos empenhos é que no ensino o gestor se utiliza dos recursos ao efetuar despesas com tarifa de energia elétrica, serviços de sonorização, confecção de faixas e mastros para bandeiras, bem como para decoração natalina.



Dessa forma, necessária a expedição de **determinação** ao gestor para que **adote providências** no sentido de priorizar o cumprimento das regras contábeis, a fim de demonstrar eficiência, eficácia, planejamento e adequação, em atendimento ao disposto nos artigos 74 da Constituição Federal e 10 da Lei Complementar 269/2007 – TCE/MT.

Nesse diapasão, houve patente afronta ao art. 83 e seguintes da Lei nº 4.320/64, dada a falha apresentada na escrituração contábil, ensejando a aplicação de multa por grave infração à norma legal, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10.

III – ANÁLISE GLOBAL

Em análise final do conjunto de dados apurado nestes autos, é possível extrair que, em termos gerais, a Prefeitura Municipal de Sapezal apresentou resultados satisfatórios, merecedores de registro por parte deste Tribunal, no desempenho dos atos de gestão do exercício de 2011, evidenciados pelos quesitos positivamente avaliados pela equipe técnica.

O art. 193 do Regimento Interno do TCE/MT dispõe que “*As contas serão julgadas regulares com recomendações e/ou determinações legais quando evidenciarem impropriedades ou quaisquer outras falhas de natureza formal das quais não resulte dano ao erário ou à execução do programa ato ou gestão.*”

Denota-se que, embora tenham sido mantidas 04 (quatro) irregularidades de natureza grave, tais impropriedades não ensejam o julgamento irregular das contas de gestão, pois ao Tribunal de Contas é facultada a aplicação de multa regimental como forma de repreensão e expedição de determinação ao gestor ou quem lhe tenha sucedido, para que adote as providências necessárias para que não haja reincidência do apontamento na próxima prestação de contas.



Ademais, registre-se o bom histórico de julgamento das contas anuais da Prefeitura Municipal de Sapezal em exercícios anteriores, julgadas regulares, o que demonstra responsabilidade na gestão fiscal, financeira, orçamentária e patrimonial do Legislativo Municipal.

Não havendo elementos reais de dano ao erário ou irregularidades graves o bastante para implicar a reprovação das contas, torna-se imperioso o julgamento das contas como **regulares com recomendações e determinações legais**, haja vista a natureza das falhas encontradas.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando o que consta nos autos acerca dos atos de administração e gerência praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização de controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, Constituição Estadual), **manifesta-se**:

a) por julgar regulares as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Sapezal, referentes ao exercício de 2011, sob a responsabilidade dos Srs. JOÃO CÉSAR BORGES MAGGI (01.01 a 21.12.2011) e JEAN CARLO GALLI (22.12 a 31.12.2011), com fundamento no art. 21 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) e arts. 191, II c/c 193 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela aplicação de multa ao responsável, Sr. João César Borges Maggi, para cada uma das irregularidades remanescentes, constantes dos itens 1.1, 2.1, 3.1, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c



art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, em virtude da prática de atos com grave infração à norma legal ;

c) pela aplicação de multa ao responsável, Sr. Rogério Guilherme, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10 (**irregularidade 4.1**);

d) pela determinação ao gestor para que:

d.1) proceda à devida formalização dos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação e remeta à autoridade superior para ratificação e posterior publicação na imprensa oficial dos contratos referentes à prestação dos serviços da CEMAT e Brasil Telecom;

d.2) adote providências no sentido de priorizar o cumprimento das regras contábeis, a fim de demonstrar eficiência, eficácia, planejamento e adequação, em atendimento ao disposto nos artigos 74 da Constituição Federal e 10 da Lei Complementar 269/2007 – TCE/M;

e) pela recomendação ao gestor para que proceda à tomada das ações sugeridas no relatório técnico de auditoria, fls. 2444;

f) pelo alerta ao responsável da Unidade que cumpra os dispositivos normativos constantes na Lei de Licitações, especialmente com relação à exigência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado, bem como quanto à observância da melhor escolha da modalidade de licitação, a fim de se evitar a reincidência nos próximos exercícios.

g) pela advertência ao gestor que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas ou no descumprimento de determinação do Tribunal ou do Conselheiro Relator poderão ensejar o julgamento irregular das



contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o art. 193, § 1º e 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

h) pela concessão de **quitação plena ao responsável Sr. Jean Carlo Galli**, período de **22.12 a 31.12.2011**, com fundamento no art. 20 da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 192, parágrafo. único da Resolução nº 14/2007.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de setembro de 2012.

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas