



PROCESSO : 14505-0/2011
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2011
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO DO
TURISMO- SEDTUR
RESPONSÁVEL : APARECIDA MARIA BORGES BEZERRA
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

PARECER Nº 2694/2012

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO- SEDTUR. EXERCÍCIO 2011. MANIFESTAÇÃO PELA REGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA POR GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ALERTA.

I – RELATÓRIO

Trata-se das **Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo -SEDTUR**, referente ao exercício de 2011, de responsabilidade da gestora **Sr^a. Aparecida Maria Borges Bezerra**.

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 determinação contida na Ordem de Serviço nº 06/12 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) Secretária de Estado e Ordenadora de Despesa :

Aparecida Maria Borges Bezerra

b) Secretário Adjunto e Ordenador de Despesa a partir de 07/07/2011:

Jairo Pradela

c) Contador:

Virgínia Maria Pacheco de Souza

d) Controlador Interno:

Etevaldo Camargo da Silva

A Secretaria de Controle Externo da 3ª Relatoria apresentou às fls. 934/957, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria das contas anuais de gestão, acusando a existência de 12 (doze) irregularidades.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, a gestora foi notificada para apresentar



defesa em relação ao relatório preliminar de auditoria; e assim procedeu devidamente instruída com documentos, consoante fls. 1414/1628.

Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo apresentou, às fls. 1630/1640, relatório conclusivo de auditoria das contas anuais de gestão, em que consignou a manutenção das seguintes irregularidades:

Gestora - Sra. Aparecida Maria Borges Bezerra

1. GB 03. Licitação_Grave_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993 e art. 3º, II, da Lei 10.520/2002), (item 4.4.2.);

1.1 Exigência excessiva do percentual de 10% previsto no § 3º do artigo 31 da Lei n. 8.666/93 restringiu a participação de interessados licitação Pregão n. 003/2011, considerando o objeto e o valor da licitação;

8. JB 15. Despesa_Grave_15. Concessão irregular de diárias (art. 37, caput da Constituição Federal e legislação específica), (item 4.12.1.);

8.1. Pagamento de diárias após a realização da viagem, o que contraria o § 1º do art. 5º do Decreto n. 2.101/2009.

9. JB 16. Despesa_Grave_16. Prestação de contas irregular de diárias (art. 37, caput da Constituição Federal e legislação específica), (4.12.1.).

9.1. Ausência de prestação de contas da viagem, o que contraria o art. 6º do Decreto n. 2.101/2009.

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. Irregularidades Remanescentes

A **irregularidade** constante do **item 1**, refere-se a constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993 e art. 3º, II, da Lei 10.520/2002), exigência excessiva do percentual de 10% previsto no § 3º do artigo 31 da Lei n. 8.666/93 restringiu a participação de interessados licitação (Pregão n. 003/2011), considerando o objeto e o valor da licitação, classificada como de natureza **grave, GB 03**.

Destaca a defesa, às fls. 1437/1439, que durante todo o processo licitatório não houve impugnação ao conteúdo editalício; que não houveram prejuízos que acarretassem danos ao erário e que não houve inviabilidade de competição. Também alega que a participação de apenas um licitante no pregão nº 003/2011 deu-se em decorrência de um pregão fracassado (nº 002/2011) e não de suposta cláusula restritiva.

Relata ainda, que o pregão fracassado teve a participação de duas interessadas, a vencedora do pregão nº 003/2011 e a empresa EM Filippo-ME, sendo que a segunda só fora inabilitada em decorrência da não apresentação de atestado de capacidade técnica, portanto, cumprira a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo exigido pelo edital.

Encerra suas argumentações aduzindo que não há como concluir pela permanência da irregularidade apontada “pelo simples fatos dos auditores “acharem prudente” a exigência de um percentual inferior a 10%. Segundo a defesa, esta falta de prudência mencionada pela equipe técnica é na verdade um juízo de valor e não de um juízo de fatos.

Afirma a defesa que, da forma como aconteceram os fatos, não levam a conclusão de danos, haja vista que o percentual deva ser escolhido pelo



administrador, já que este pode auferir, discricionariamente, o real valor da exigência supramencionada desde que respeitado o teto previsto em Lei.

Este *Parquet* de Contas concorda com a argumentação da defesa no sentido de que cabe ao gestor estabelecer o percentual a ser exigido a título de comprovação de qualificação econômico-financeira, sendo o máximo de 10% (§ 3º do artigo 31 da Lei n. 8.666/93). Acontece que o momento de exercer essa discricionariedade é na elaboração do edital. Assim não foi feito pela gestora.

O que aconteceu no presente caso foi que **no edital do pregão nº 003/2011, constou do item 8.1.2, relativo a qualificação econômico-financeira, exigiu-se a comprovação de capital social integralizado ou patrimônio líquido no percentual mínimo de 10% sobre o valor da contratação do edital (fl. 80).**

Em tese, tal exigência pode ter afugentado inúmeras empresas de participar do certame, visto que objeto de contratação “aquisição de alimentos típicos e artesanatos regionais do Estado de Mato Grosso para ser apresentado e degustado em feiras nacionais e internacionais” induz à percepção de que somente pequenas empresas poderiam atender a esta especificação.

Apesar de constar do edital tal exigência, houve apenas uma licitante, e que não cumpriu tal exigência, mas ao invés de ser desqualificada, e alterado o edital, o pregoeiro não adjudicou o certame e **submeteu-o a autoridade competente, que o adjudicou e o homologou, mesmo diante das irregularidades apontadas.**

Ressalte-se que comparando-se os valores apresentados pela empresa licitante, tem-se que a exigência constante do item 8.1.2 (Qualificação econômico-financeira item “c”) não fora cumprida, seja qual for o aspecto a ser apreciado. Depende-se dos autos que o valor do capital social da licitante é de R\$ 1.850,00 e o valor do patrimônio líquido de R\$ 2.252,00, desta forma, nenhum dos



montantes atendem a exigência dos 10% do valor contratado (R\$ 5.100,00), restando evidente a presença de cláusula restritiva, e o consequente descumprimento das exigências contidas no edital nº 003/2011.

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, XXI, da Constituição Federal.

A licitação destina-se a assegurar o princípio da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, sendo regido tal procedimento pelos **princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo das propostas.**

Compulsando os autos, verifica-se que no edital do pregão nº 003/2011, item 8.1.2, relativo a qualificação econômico-financeira, exigiu-se a comprovação de capital social integralizado ou patrimônio líquido no percentual mínimo de 10% sobre o valor da contratação do edital (fl. 80).

Importante ressaltar que o pregão fracassado de nº 002/011 possuía a mesma exigência do relatado no item 8.1.2, ou seja, percentual mínimo de 10% sobre o valor da contratação (fl. 46) sendo que nenhuma das duas empresas licitantes cumpria a exigência acima exposta.

Segundo Marçal Justen Filho, “a qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos econômicos-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação. Excetuadas as hipóteses de pagamento antecipado, incumbirá ao contratado executar com recursos próprios o objeto de sua prestação. Somente receberá pagamento, de regra, após recebida e aprovada a prestação pela Administração Pública. O interessado deverá dispor de



recursos financeiros para custeio das despesas (mão-de-obra, matéria-prima, maquinário, tecnologia) necessárias ao cumprimento das obrigações advindas do contrato. Aquele que não dispuser de recursos para tanto não será titular de direito de licitar, pois a carência de recursos faz presumir inviabilidade da execução satisfatória do contrato e impossibilidade de arcar com as consequências de eventual inadimplemento”.

Em que pese os argumentos do gestor, e considerando o que está insculpido na Lei 8.666/93, artigo 31, § 3º, que garante a cobrança de um **percentual máximo de 10% do valor da contratação**, este *Parquet* de Contas coaduna com o entendimento da SECEX no sentido de que seria **prudente a exigência de um percentual menor que 10%, considerando-se tratar-se de artesãos**. Mas em hipótese alguma a diminuição de tal exigência pode se dar após a abertura do certame. **Caracterizado está neste caso, a restrição à competição e a violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.**

Assim, é imprescindível a observância dos preceitos da Lei nº 8666/93, vez que essa norma traz todo parâmetro para atuação do administrador frente aos anseios da máquina pública. Dessa feita, não só os preceitos insculpidos na Lei de Licitações foram violados, mas também as próprias exigências contidas no edital de pregão, merecendo o gestor severa reprimenda para que não mais incorra nas irregularidades apontadas.

Portanto, em face da permanência de irregularidade em desacordo com as disposições da Lei nº 8.666/1993, a cominação de multa ao gestor é medida necessária, fundamentada no artigo 289, inciso II, da Resolução nº 14/2007, redação dada pela Resolução nº 17/2010, em virtude de grave violação à norma legal.

Por derradeiro os achados constantes dos **itens 8 e 9**, referem-se a irregularidades apontadas na concessão irregular de diárias – **JB 15 despesa grave**



e na realização de despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas - **JB 01 despesa grave**, que serão analisadas simultaneamente.

Em relação ao **item 8** a defesa da gestora confirma a irregularidade, todavia alega que existem casos excepcionais que exigem viagens de última hora e por isso algumas diárias podem ser pagas em datas posteriores, desde que haja ciência do servidor, conforme estabelece o art. 5º do Decreto nº 2.101/2009. Após análise dos autos, nada foi observado capaz de refutar as argumentações da gestora, portanto, mantem-se a irregularidade.

Quanto ao **item 9** a gestora esclarece que já foram tomadas providências para sanar a irregularidade, mas não acosta aos autos documentações suficientes a fim de afastar o apontamento. Desta forma mantida está a irregularidade.

É de conhecimento geral, que a percepção de diária exige o deslocamento, em caráter eventual e transitório, do servidor ou empregado do órgão, em razão da necessidade do serviço (interesse público cogente). E é justamente através da prestação de contas que se comprovam o deslocamento, a quantidade de dias e a sua necessidade.

Deve-se frisar que os gastos da administração não podem estar desatrelados à boa norma administrativa e financeira, bem como da boa-fé, sob pena de gerarem prejuízos a sociedade em geral. Portanto, o pagamento de diárias sem a existência de documentos que comprovem o deslocamento do servidor implica na irregularidade da concessão, e tal conduta afronta o art. 37, da Constituição Federal, e esta Corte de Contas já consolidou entendimento de que a concessão irregular de diárias, como a vertente hipótese, configura irregularidade de natureza grave ou moderada, **neste caso indubitavelmente de natureza grave, já que, a priori, causou prejuízos ao erário.**



É importante ressaltar que a legalidade da concessão de diárias não se restringe à previsão legal de tal instrumento, mas principalmente na **observância dos dispositivos previstos na Constituição da República, notadamente os preceitos genéricos do art. 37, e mais especificamente à satisfação do interesse público cogente.**

Deve-se ressaltar que a ausência de prestação de contas de diárias implicaria na realização de despesas irregulares, e lesivas ao patrimônio público, ensejando inclusive a restituição dos valores aos cofres públicos. No caso dos autos, os servidores Aparecida Maria Borges Bezerra (Secretária da SEDTUR), Fostino Ferreira dos Santos, Jupira Alves Moreira da Silva e Karine Ferreira Santiago, continuam com a prestação de contas das diárias pendentes, no montante global de R\$ 16.055,12.

Em se tratando de recurso público, e em homenagem ao princípio constitucional da moralidade insculpido no art. 37 da Carta Magna, é inadmissível a concessão e pagamento de diárias sem a devida prestação de contas, violando ainda o art. 6º do Decreto 2101/2009, cabendo ao caso o disposto no art. 9º do mesmo dispositivo legal:

Art. 9º O Ordenador de Despesas, **em face da não prestação de contas** ou não devolução do valor das diárias não utilizadas na forma e prazo estabelecidos neste decreto, **determinará o desconto na folha de pagamento** conforme estabelece o Estatuto dos Servidores Civil e Militar.

Assim, o valor gasto com a concessão de diárias sem a devida prestação de contas, deve ser imediatamente restituído aos cofres públicos, em atendimento ao disposto no art. 9º do Decreto 2101/2009.



Além disso, imperiosa a aplicação de multa, já que a conduta da gestora configura-se em ato de gestão praticado com grave infração de norma legal, nos moldes do art. 75, III, da LC 269/2007 c/c art. 289, inciso II do RITCE/MT.

III – ANÁLISE GLOBAL

Quando da análise global do conjunto de irregularidades perpetradas, vê-se que embora tenham sido apontadas 03 (três) irregularidades, tais impropriedades não fazem jus ao julgamento irregular das contas de gestão, pois não resultaram em dano efetivo ao erário.

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*”.

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-se 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) pelo julgamento regular das contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo- SEDTUR, referentes ao exercício de 2011, sob responsabilidade da Sr^a. Aparecida Maria Borges Bezerra, 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 à responsável, Sr^a. Aparecida Maria Borges Bezerra em razão da prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, irregularidades graves constantes dos itens 1, 8 e 9, de forma individual, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10;

c) pela determinação para que o ordenador de despesas demonstre a esta Corte, no prazo de 30 dias, todas as prestações de contas de diárias pendentes no exercício de 2001, no montante global de R\$ 16.055,12, ou, se ainda persistirem pendências, que demonstre a adequada restituição aos cofres públicos deste valor, conforme artigo 9º do Decreto nº 2.101/2009;

d) pela recomendação ao responsável da Unidade que:

d.1) atente-se para os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos nos artigo 37, caput, em especial o da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, de forma a não incorrer novamente nas falhas relativas aos procedimentos licitatórios;

d.2) aprimore suas ferramentas gerenciais, buscando a eficácia do controle interno e maior rigor na observância aos preceitos legais infringidos, buscando aperfeiçoar e capacitar seus servidores para



eliminar tais ocorrências, tornando a gestão mais eficiente e mais atenta à observância do princípio da legalidade.

e) pelo alerta ao gestor para que se atente para as regras de prestação de contas regular de diárias (artigo 37, “caput” da Constituição Federal);

f) pela advertência ao gestor que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas poderá ensejar ao julgamento irregular das contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o art. 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 26 de julho de 2012.

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JUNIOR

Procurador de Contas