



PROCESSO Nº : 14512-2/2011
UNIDADE GESTORA : CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA
RESPONSÁVEL : JOÃO CARLOS CAPELARI
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2011
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA

PARECER Nº 2766/2012

EMENTA:

Contas Anuais de Gestão. Exercício de 2011. Câmara Municipal de Nova Xavantina. Manifestação pela regularidade das contas anuais de gestão, com recomendações e aplicação de multas.

I – DO RELATÓRIO

01. Trata-se de processo de análise das contas anuais de gestão da **Câmara Municipal de Nova Xavantina**, referente ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do Sr. João Carlos Capelari.

02. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para fins de manifestação acerca dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal; art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, III, e 188, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).



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

04. Consta nos autos que a auditoria foi realizada na sede da entidade, no período de 16.04.2011 a 27.04.2011, com observância às normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, assim como os critérios contidos na legislação vigente.

05. Os responsáveis pela prestação de contas são:

a) Presidente da Câmara:

João Carlos Capelari

b) Contador:

Roberto Marca

c) Controlador Interno:

Roberto Marca

06. A Secretaria de Controle Externo apresentou às fls. 136/155, em caráter preliminar, relatório de auditoria e anexos referentes ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor da Câmara Municipal de Nova Xavantina, constatando **04 (quatro) irregularidades**, quais sejam:

Responsável: João Carlos Capelari – Presidente da Câmara

01) HB 04. Contrato Grave. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução



contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/93).

1.1) Não foi designado representante da administração para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos em cumprimento ao artigo 67 da Lei n°. 8.666/93, **item 3.4.1.1.**

02) HC 05. Contrato Moderada. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

2.1) Foi constatado que os resumos dos contratos não estão sendo publicados na imprensa oficial, contrariando o que dispõe o parágrafo único do artigo 61 da Lei 8.666/93), **item 3.4.6.**

03) EB 02. Controle Interno Grave. Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução n° 01/2007 – TCE/MT (art. 74 da Constituição Federal, art. 10 da Lei Complementar 269/2007.

3.1) Foi constatado a edição de somente 04 Instruções Normativas em dezembro de 2010, que dispõem sobre os assuntos administrativos da Câmara Municipal e elaboração do PPA, da LDO e da LOA, contrariando o que dispõe o artigo 5º da Resolução Normativa TCE/MT 01/2007, que fixou o final do exercício de 2011 para sua conclusão, **item 3.9.3.1.**

04) EB 03. Controle Interno Grave. Não observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

4.1) Foi constatado que o responsável pela Secretaria de administração é também responsável pela tesouraria, não havendo segregação de função entre as rotinas de compras com as de pagamentos, **item 3.9.4.1.**

07. Foi notificado para apresentar manifestação, o Presidente da Câmara Municipal de Nova Xavantina, Sr. João Carlos



Capelari. O responsável juntou defesa e documentos aos autos (fls. 163/438).

08. Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo emitiu, de forma conclusiva, o relatório de fls. 440/448, **concluindo pela manutenção de todas as irregularidades**.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

09. Nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (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.

10. Ainda nos termos do art. 35, da Lei Orgânica do TCE/MT, a fiscalização levada a efeito por essa 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.

11. Não se pode olvidar que incumbe a essa 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 combinado com art. 75, ambos da Constituição Federal.

12. Após análise dos autos da prestação de contas de gestão da unidade jurisdicionada marginada, bem como o relatório conclusivo de auditoria elaborado pela Secretaria de Controle Externo, os membros daquela equipe técnica consignaram que:

- **Sr. João Carlos Capelari** – Presidente da Câmara Municipal de Nova Xavantina, incorreu em **01 (uma) irregularidade** classificada como moderada e **03 (três) irregularidades** classificadas como graves.

13. Diante da **natureza das irregularidades constatadas, as contas merecem julgamento pela regularidade**, com recomendações e aplicação de multa ao responsável, haja vista não comprometerem a higidez da presente prestação de contas, em sua globalidade.

14. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, 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 das contas.

II.A – DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS:

15. A inexistência de acompanhamento e fiscalização de contrato da Administração constitui descumprimento às normas postas na Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública e, tutelados por esta Tribunal segundo sua Cartilha de Classificação de Irregularidades, nos seguintes termos:

1) HB 04. Contrato Grave. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/93).

1.1) Não foi designado representante da administração para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos em cumprimento ao artigo 67 da Lei nº. 8.666/93, item 3.4.1.1.

16. O gestor alega que não há servidores suficientes para ser designado um específico para o cargo, porém, independente disto a fiscalização dos contratos foi cumprida, a qual constatou que os contratos não evidenciarão lesão ao erário ou desvio de finalidade. Para sanar a irregularidade informou que foi nomeado fiscal por meio da Portaria nº 248/2012.

17. Não restando objeções quanto à obrigatoriedade da fiscalização dos contratos e salientando que os efeitos da designação de servidor para o cargo refletirá em 2012, assim, em consonância com a equipe técnica, **o Ministério Público Contas entende pela inafastabilidade da irregularidade.**



18. Ainda, com relação a falhas na gestão fiscal/financeira, o item 2 traz irregularidade não sanada, mesmo com solicitação feita *in loco* para que o gestor apresentasse os documentos, *in verbis*:

02) HC 05. Contrato Moderada. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

2.1) Foi constatado que os resumos dos contratos não estão sendo publicados na imprensa oficial, contrariando o que dispõe o parágrafo único do artigo 61 da Lei 8.666/93), item 3.4.6.

19. A defesa alega que as publicações foram feitas corretamente, haja vista previsão legal inciso XIII, do art. 6º, da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

Art.6º. Para fins desta Lei, considera-se:
(...)

XIII – Imprensa Oficial – veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis.

20. Com fundamento neste dispositivo, o município normatizou a questão estabelecendo como veículo de publicação em imprensa oficial o mural de publicação da Prefeitura Municipal de Nova Xavantina, conforme Lei Municipal nº 582/1994.

21. Analisando detidamente a questão, tem-se que, muito embora a Lei de Licitações e Contratos da Administração tenha facultado aos municípios estabelecer seus veículos oficiais de divulgação, a partir de uma interpretação teleológica da norma, pode-se inferir que a afixação em mural não atende ao princípio



constitucional da publicidade ao qual a Administração Pública deve obediência, nesta oportunidade veja-se o preceito do art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

22. Assim, não obstante a afixação em mural dê conhecimento público ao conteúdo do contrato, não torna amplo o acesso da informação, restringindo o fim a que se presta a publicação resumida do instrumento dos contratos (parágrafo único, do art. 61, da Lei nº 8.666/93).

23. Nestes tempos de acesso eletrônico à informação, a mera afixação de contrato em mural se torna instrumento obsoleto para atender ao princípio da publicidade. Embora, o caso em tela trate de pequeno município e tenha havido base legal para o ato administrativo (Lei Municipal nº 582/1994), o mínimo que se espera do administrador é a publicação em jornal de ampla circulação, quanto se utilize da própria Imprensa Oficial do Estado. Senão, observe-se importante apontamento doutrinário:

Contratação pública – Princípio – Publicidade – Imprensa oficial – Municípios – Instituição.

A grande maioria dos municípios brasileiros não possui um veículo de publicidade próprio. Nesses casos, o município deverá escolher, mediante licitação, entre os jornais existentes, aquele que lhe servirá de órgão de Imprensa Oficial (...)¹ (original não negrito)

1 MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**, 7ª ed., Paraná: Zênite Editora, 2009, p.77.



24. Feitas estas observações, **o Ministério Público de Contas opina pela permanência da irregularidade.**

25. A terceira irregularidades diz respeito ao não cumprimento do Guia de implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, estabelecida por este Tribunal através da Resolução Normativa nº 01/2007, como se observa:

03) EB 02. Controle Interno Grave. Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução nº 01/2007 – TCE/MT (art. 74 da Constituição Federal, art. 10 da Lei Complementar 269/2007.

3.1) Foi constatado a edição de somente 04 Instruções Normativas em dezembro de 2010, que dispõem sobre os assuntos administrativos da Câmara Municipal e elaboração do PPA, da LDO e da LOA, contrariando o que dispõe o artigo 5º da Resolução Normativa TCE/MT 01/2007, que fixou o final do exercício de 2011 para sua conclusão, **item 3.9.3.1.**

26. O Prefeito alega que algumas das exigências estabelecidas pela citada Resolução não podem ser cumpridas pelo Poder Legislativo dadas as suas peculiaridades, mas que todas as exigências cabíveis foram cumpridas. Sustenta, ainda, que realizou concurso público para provimento de cargo de controlador interno, homologado em 29.12.2011, por razões de ordem técnica.

27. O gestor apresentou documentos comprovando que até o exercício de 2011 foram editadas apenas 04 (quatro) Resoluções Normativas sobre assuntos administrativos da Câmara e que durante o exercício de 2012 foram editadas mais Resoluções e apresentadas propostas de Projetos de Resoluções no âmbito da Câmara Municipal.



28. Da análise do exposto, é forçoso entender os próprios documentos apresentados pelo gestor, desconstituem sua defesa, haja vista que se as normatizações não pudessem sem cumpridas pela Câmara, dadas as suas peculiaridades, ou seja, se os assuntos a serem normatizados, conforme Resolução 01/2007 deste Tribunal já estivessem esgotados, não haveria a possibilidade de no decorrer do ano de 2012 serem editadas Resoluções e feitas propostas normativas.

29. Ainda, vale ressaltar, que a nomeação de servidor para o cargo de controlador interno somente terá seus efeitos refletidos no exercício de 2012, porquanto a homologação ocorreu somente em 29.12.2012. Portanto, esta providência, apesar de necessária restou inócua com relação ao exercício ora avaliados – exercício 2011.

30. Quanto ao controle interno, cabe dizer que o exercício adequado dele, independentemente de estrutura própria de controle interno (Resolução Consultiva n° 03/2010), assume fundamental importância para que se atinjam os resultados mais favoráveis com menores desperdícios, exercendo um papel essencial ao exercício da administração dos bens públicos.

31. Por todo o exposto, **o Ministério Público de Contas**, assim como a equipe técnica, entende que a **irregularidade apontada não deve ser afastada**.

32. A última irregularidade versa sobre a segregação de funções, nos seguintes termos:



04) EB 03. Controle Interno Grave. Não observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

4.1) Foi constatado que o responsável pela Secretaria de administração é também responsável pela tesouraria, não havendo segregação de função entre as rotinas de compras com as de pagamentos, **item 3.9.4.1.**

33. A sustentação da defesa é no sentido de que a estrutura do Poder Legislativo municipal é reduzida, mas que por meio da Portaria n° 226 de 01.12.2011 foi nomeada servidora que, a partir da Portaria n° 227 de 01.12.2011, foi designada para ser Secretária de Administração da Câmara Municipal.

34. Segundo o princípio da segregação de funções, nenhum servidor ou seção administrativa deve participar ou controlar todas as fases inerentes a realização de despesa, seu controle ou até mesmo da fase licitatória, isto é, cada fase deve, preferencialmente, ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a verificação cruzada de informações.

35. Nesse sentido, é oportuno destacar o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União - TCU sobre a matéria:

Segregação de funções - princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. (TCU, Portaria n.º 63/96, Glossário)



36. Como restou demonstrado, durante o exercício de 2011, a Administração concentrou em um mesmo agente público, o cargo de Secretaria de Administração e responsável pelas tesouraria, violando, assim, o princípio da segregação de funções, de maneira que o **Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade.**

37. Por fim, é importante ressaltar que, da análise dos autos, nota-se que o Sr. Roberto Marca, cumulou aos cargos de controlador interno e contador, no exercício de 2011, conforme documentos juntados às fls. 41, 46/71 e 75/109. Inclusive, a atribuição destes dois cargos a um só servidor está registrada no próprio relatório técnico preliminar da Secretaria de Controle Externo (fl.137).

38. A equipe técnica por sua vez, somente registrou como irregularidade desta natureza a cumulação dos cargos de Secretaria de Administração e responsável pela tesouraria, nos termos supra citados.

III - CONSIDERAÇÕES FINAIS

39. Em análise final de todo o apurado nos autos, é possível extrair a ocorrência de **04 (quatro) irregularidades** de natureza grave de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2010. Essas impropriedades cometidas não possuem o condão de comprometer a gestão como um todo.

40. Isso porque, conforme razões acima expostas, tratam-se de falha que não configuraram danos efetivos ao erário, tampouco desestabilizaram a atuação do órgão, **estando ligadas à adequação procedimental e maior observância aos imperativos legais e constitucionais.**



41. Sem dúvida, as irregularidades em questão não podem ser desprezadas, porém podem ser suficientemente punidas por este Tribunal de Contas com a aplicação da multa regimental e expedição de recomendações e determinações ao gestor, ou quem lhe tenha sucedido, para que adote as providências necessárias em observância às disposições legais.

42. Assim, considerando os dados colhidos nestes autos quanto à gestão em análise, merece julgamento favorável a presente prestação de contas, porém, com recomendações e determinações.

IV – CONCLUSÃO

43. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos quanto a gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da unidade gestora ora analisada, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art.51 da Constituição Estadual) **manifesta:**

a) pelo proferimento de decisão definitiva pela **regularidade com recomendações nas contas anuais** de gestão da Câmara Municipal de Nova Xavantina, no exercício de 2011, de responsabilidade do Sr. João Carlos Capelari;

b) **pela aplicação de multas ao Presidente da Câmara, Sr. João Carlos Capelari**, conforme art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal, e, gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº



17/2010, em razão das irregularidades, **HB 04 (sub-item 1.1)**, **HC 05 (sub-item 2.1)**, **EB 02 (sub-item 3.1)** e **EB 03 (sub-item 4.1)**, sendo uma para cada fato;

c) pela **recomendação** ao atual gestor:

c.1) para que **observe e respeite** as regras contidas na Lei nº 8.666/93, especialmente quanto ao princípio da publicidade;

c.2) **fiscalize e acompanhe os contratos firmados** pela Câmara Municipal de Nova Xavantina;

c.3) no sentido de que a **reincidência nas impropriedades e falhas** apontadas **poderá ensejar a irregularidade das contas referentes ao exercício de 2012**, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos do art. 193, § 1º, do Regimento Interno do TCE.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 06 de agosto de 2012.

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas