

<b>PROCESSO Nº</b>	14512-2/2011
<b>PROCEDÊNCIA</b>	CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA
<b>C.N.P.J</b>	15.372.402/0001-94
<b>VER.PRESIDENTE</b>	JOÃO CARLOS CAPELARI
<b>ASSUNTO</b>	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2011
<b>RELATOR</b>	CONSELHEIRO SUBSTITUTO RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA

## FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE VOTO

Com fundamento na informação técnica trazida aos autos pela equipe de auditoria, ficou constatado 4 irregularidades, sendo 1 classificada de natureza moderada e as demais de natureza grave, nas Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Nova Xavantina, no exercício de 2011. Passo a analisá-las:

**Responsável:**

GESTOR:

**João Carlos Capelari (período de 01/01/2011 a 31/12/2011)**

**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).**

**01.1.** 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.

No que se refere ao achado em questão, o gestor alega que os

contratos foram devidamente acompanhados e fiscalizados pela Unidade de Controle Interno, tendo em vista a escassez de profissionais e servidores no Poder Legislativo aptos para determinada função.

Ressalta, ainda, que no atual exercício a Câmara já providenciou a nomeação de fiscal por meio da Portaria nº 248 de 01/06/12, bem como a sua publicação, atendendo recomendação desta Corte de Contas.

A equipe técnica ao analisar a defesa, concluiu que, apesar dos argumentos apresentados, a irregularidade persiste em relação aos contratos em andamento no exercício de 2011, tendo em vista que a nomeação ocorreu somente em Junho de 2012, conforme documento encaminhado às fls. 174 TCE/MT.

O Ministério Público de Contas acompanha o entendimento da Secex, opinando pela inafastabilidade da impropriedade.

Ao verificar o posicionamento da Secretaria de Controle Externo, juntamente com o parecer do Ministério Público de Contas, entendo que o apontamento em tela deve prosperar, pois mesmo sendo nomeada servidora designada para fiscalização dos contratos, tal nomeação ocorreu apenas em junho de 2012, não sendo possível sanar uma irregularidade constatada em ano pretérito, até porque não é a nomeação de um servidor que cumpre o ditame legal, mas sim a efetiva fiscalização e acompanhamento da execução do contrato.

Essa questão de fato tem incidência na Lei de Licitação nº 8666/93 em seus artigos 58, III e 67:

*“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituídos por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:*

(...)

*III- fiscalizar-lhes a execução;*

(...)

*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.”*

Nesse sentido, o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho, ao comentar sobre o art. 67 da Lei 8.666/93, assim discorreu:

*“Os prejuízos da demora na fiscalização serão de responsabilidade da Administração .*

(...)

*Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos”.*

Assim, trata-se de exigência legal que deve ser respeitada, motivo pelo qual mantenho a irregularidade e aplico multa ao gestor de 11 UPF/MT, devido à ausência de servidor responsável pela fiscalização dos contratos no exercício de 2011, e ainda determino que a Câmara designe servidor apto para acompanhar e fiscalizar os contratos da Administração, que assim necessitarem, que não seja o controlador interno, em observância ao princípio da segregação de funções, evitando a reincidência na irregularidade.

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

**02.1.** 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.

O gestor não concorda com o apontamento por motivos de fato e de direito. A gestão recorre ao artigo 6º, XIII da Lei 8666/93, transcrito às fls. 166 TCE/MT, afirmando que o referido dispositivo estabelece que compete à lei do respectivo ente dispor sobre o veículo de divulgação oficial.

Valendo dessa prerrogativa legal, o município de Nova Xavantina, por meio da Lei Municipal nº 582/94, instituiu no âmbito do município o Mural da Prefeitura como sendo a imprensa oficial para publicação, transcrevendo, às fls. 166 TCE/MT, o que preceitua o art. 1º da Lei Municipal nº 582/94.

A Secex, ao analisar os documentos trazidos aos autos pela defesa, concluiu pela manutenção da irregularidade, pois foi observado que não consta no carimbo utilizado nos contratos firmados no exercício de 2011, bem como no

primeiro termo aditivo dos contratos 004/2011 e 005/2011, a data e a assinatura do responsável pela afixação no mural da prefeitura.

O Ministério Público de Contas acompanha o entendimento da Secex, mantendo o apontamento, e ainda sugere aplicação de multa ao gestor, e recomenda que a gestão observe e respeite as regras contidas na Lei de Licitação, especialmente quanto ao princípio da publicidade.

Nesse sentido, o artigo 61, parágrafo único, estabelece como condição indispensável à eficácia do contrato a publicação de seu resumo em “imprensa oficial” do Município, além de sua realização dentro do prazo legal. Por sua vez, a própria Lei de Licitação conceitua “imprensa oficial” em seu artigo 6º, XIII: “*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.*”

Elucido que a Lei de Licitações ora exige a publicação dos atos administrativos em imprensa oficial, como é o caso dos resumos dos contratos firmados (art. 61, parágrafo único), ora exige a publicação no Diário Oficial do Estado e jornal de grande circulação local, para os avisos dos editais de licitação (art. 21). Assim, como condição de eficácia do contrato, há que publicar o instrumento resumido em imprensa oficial.

Pois bem, é sabido que um dos meios de “imprensa oficial” dos Municípios para a publicação de seus atos administrativos é a afixação em murais do próprio órgão e/ou de outros. É claro que esse veículo de comunicação deve estar regulamentado por lei municipal, o que por sua vez corresponde à impropriedade elencada.

Assim, entendo que a divulgação do resumo do contrato efetuada pela Administração Pública por meio de afixação em mural é admissível, pois foi o meio de divulgação escolhido mediante Lei Municipal, por essa razão afastado a impropriedade com a necessária determinação ao gestor para que seja transparente quanto a data que foi publicado os resumos dos contratos no mural da Prefeitura, obedecendo o prazo estipulado pelo artigo 61, parágrafo único da Lei 8666/93.

**3. 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).**

**03.1.** 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.

A unidade gestora esclarece que o Poder Legislativo tem suas peculiaridades, e por sua vez não dispõe de todo aparato de normas e regras que dispõe o Executivo, dessa forma, algumas exigências estabelecidas pela Resolução 01/2007 - TCEMT não se enquadram nas rotinas do Legislativo, motivo pelo qual não dispõem de todas as instruções normativas relacionadas na referida Resolução.

As justificativas e documentos foram analisados pela equipe de

auditoria, o que fez com que concluíssem pela permanência da irregularidade ao observarem que as instruções normativas encaminhadas foram aprovadas somente em 12 de abril de 2012, após o prazo máximo estabelecido pela Resolução Normativa 01/2007, que encerrou em 31 de dezembro de 2011.

O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção do apontamento, e ainda pela aplicação de multa ao gestor, em decorrência da irregularidade de natureza grave perpetrada.

A esse respeito, importante frisar que além de instituir os respectivos Controles Internos, cabe aos Poderes a manutenção dos mesmos sob permanente vigilância e avaliação, pois as falhas de seu funcionamento certamente trarão reflexos inevitáveis aos resultados da administração, podendo comprometê-la irremediavelmente.

Ressalto, ainda, que a atuação do sistema de controle interno é materializada por meio de auditorias, relatórios, pareceres e demais expedientes, devidamente formalizados e assinados, de modo a evidenciar a atuação do órgão.

Destaco, ainda, que assiste razão à defesa quando argumenta que a Câmara Municipal não tem que elaborar todas as normativas do Sistema do Controle Interno elencadas na Resolução Nº 01/07 deste Tribunal – concordo. Todavia, chamo a atenção para o fato de que a Câmara está desobrigada somente em relação às normativas específicas do Executivo, como educação, saúde, tributos, consórcio, obras públicas e previdência, mas tem que elaborar ou adaptar aos seus procedimentos todas as normativas relacionadas ao controle interno, orçamento, compras, licitações, transporte, recursos humanos, controle patrimonial, contabilidade, financeiro, jurídico, serviços gerais e tecnologia da informação, razão pela qual permanece a impropriedade relacionada à ausência da totalidade das

normativas de controle interno, de responsabilidade do Presidente da Câmara, que deveriam ter sido concluídas no período de 2008 a 2011.

Por essa razão, e considerando que o pouco que foi feito, só foi em 2012, mantenho a impropriedade e comino multa ao gestor de 11 UPF/MT, pois diante dos fatos ficou evidente a inobservância às metas estipuladas por esta Corte por meio da Resolução Normativa nº 01/2007, no tocante à ausência de implantação da totalidade das normativas do Sistema de Controle Interno, e ainda determino que elabore o Manual de Rotina e Procedimentos de Controle Interno no prazo de 180 dias.

#### **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.**

**04.1.** 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.

Quanto a este item, o gestor justifica que a estrutura administrativa do Poder Legislativo é reduzida e que na atual conjuntura o Secretário de Administração exerce as funções administrativas e financeiras, cujas atribuições constam no artigo 12 da Lei Municipal nº 1062/2011 (fls. 429 a 438 TCE/MT).

No que se refere ao controle de tesouraria, o gestor informa que a servidora simplesmente emite os pagamentos dos serviços e aquisições após as devidas liquidações, e que neste sentido não houve qualquer irregularidade anotada pela auditoria, comprovando que a atuação do secretário de administração não

compromete as finanças, e essas não se confundem com a administração, pois na conduta das funções, todos os eventos estão pautados nas devidas autorizações legais.

A equipe técnica após estudar as alegações e documentos juntados (fls.427-438 TCE/MT), constatou que a delegação de competência à Secretaria de Administração para assinar todos os atos administrativos referentes à Divisão de Tesouraria, bem como assinar em conjunto com o Presidente os cheques das contas da Câmara, confirma que não há segregação de funções, entre a atividade de compra e tesouraria, por essa razão manteve o achado.

O Ministério Público de Contas coaduna com o entendimento da Secex em manter a irregularidade, e ainda sugere aplicação de multa ao gestor.

Com relação ao achado em tela, devo dizer que o princípio da segregação de funções que rege a atuação da Administração Pública na gerência dos recursos públicos decorre do princípio da moralidade administrativa, cujo preceito é a vedação de participação de um mesmo servidor em todas as fases inerentes à autorização, execução, contabilização e controle, com intuito de exercer o controle cruzado por diversas pessoas no gasto público. Assim, cada fase da gestão pública deve ser preferencialmente executada por pessoas ou setores diversos e independentes entre si.

O Tribunal de Contas da União prolatou inúmeras decisões acerca da necessidade de observância ao princípio da segregação de funções pelas Administrações Públicas, conforme abaixo:

Observe o princípio da segregação de funções, impedindo que haja liquidação de despesa pelo gestor financeiro ou pelo ordenador de despesas.

### **Acórdão 628/2005 Segunda Câmara**

Observe as boas práticas administrativas, no sentido de atentar para o princípio da moralidade, no que diz respeito à segregação de funções, de modo a evitar que o mesmo servidor execute todas as etapas das despesas.

### **Acórdão 85/2005 Plenário**

A título informativo, o TCE conceitua o princípio da segregação de funções por meio da Resolução de Consulta nº 31/2010, como: *“princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado”*.

Assim, coaduno com o entendimento da Secex e do Ministério Público de Contas, mantendo a irregularidade e determino ao gestor que cumpra o estabelecido na Resolução de Consulta nº 31/2010 e respeite o princípio da segregação de funções, com a finalidade de evitar a reincidência desta irregularidade.

## **PROPOSTA DO VOTO**

Diante do exposto, **ACOLHO EM PARTE** o parecer do Ministério Público de Contas e apresento a proposta de voto no sentido de:

a) **Julgar REGULARES**, com determinações legais as contas de gestão da Câmara Municipal de Nova Xavantina, referentes ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do gestor João Carlos Capelari, com fundamento nos artigos 21, § 1º e 22, §2º da Lei Complementar 269/2007, artigo 193, §2º do Regimento Interno do TCE/MT;

b) **Aplicar multa** de 11 UPF/MT ao Gestor João Carlos Capelari (itens “1.1”), devido à ausência de representante da administração para o acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos no ano de 2011, contrariando o artigo 67, da Lei de Licitação, consoante artigo 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT;

c) **Aplicar multa** de 11 UPF/MT ao Gestor João Carlos Capelari (itens “3.1”), devido a inobservância às metas estipuladas por esta Corte de Contas por meio da Resolução Normativa nº 01/2007, no tocante à ausência de implantação da totalidade das normativas do Controle Interno inerentes à Câmara Municipal, consoante artigo 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT;

d) **Determinar** ao gestor que designe servidor para acompanhar e fiscalizar os contratos da Administração, que assim necessitarem, e observe o princípio da segregação de funções;

e) **Determinar** ao gestor que demonstre de forma

inequívoca o controle dos atos publicados, em observância ao princípio da transparência;

f) **Determinar** ao gestor que elabore o Manual de Rotina e Precedimentos de Controle Interno no prazo de 180 dias, das normativas inerentes à Câmara Municipal.

Ressalto que as multas impostas deverão ser recolhidas aos cofres do Fundo de Reparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de 60 dias, conforme disposto no artigo 286, §1º, da Resolução nº 20/2010, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

Por derradeiro, encaminhe-se esta decisão ao Relator das Contas do exercício de 2012 para acompanhamento do cumprimento da determinação.

Nos termos do artigo 104, III, alínea “a” do Regimento Interno, é a proposta de voto.

Cuiabá, 11 de setembro de 2012

**RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
Conselheiro Substituto  
Relator