

**PROCESSO Nº : 14532/2014**  
**PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA**  
**PROCEDÊNCIA : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**INTERESSADOS : REYNALDO FONSECA DINIZ – GESTOR**  
**SEBASTIÃO FELIPE DE OLIVEIRA – CONTADOR**  
**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL/2014**  
**RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO**

### **RAZÕES DO VOTO**

Em atenção aos princípios constitucionais e administrativos da motivação das decisões administrativas e da persuasão racional do julgador, pontuo as seguintes razões de meu convencimento acerca das 16 (dezesesseis) impropriedades remanescentes na presente conta anual de gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, exercício 2014, gestão do Sr. Reynaldo Fonseca Diniz.

Pois bem, a primeira impropriedade versa sobre registro contábil incorreto atribuído ao gestor em solidariedade com o contador, qual seja: contabilização incorreta da contribuição patronal a favor do INSS no valor de R\$ 39.690,27 (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/2014) - CB02. Contabilidade\_Grave\_02 (impropriedade 1).

Segundo Relatório Preliminar de Auditoria, essa despesa foi empenhada nas dotações 3190.04, 3190.01, 3190.99 e 3139.99 e a dotação correta seria 3190.02.

Em sua defesa, o contador informou que foram feitas as devidas correções nos subelementos dos empenhos, liquidações e ordens de pagamentos.

Na oportunidade de alegações finais, o gestor afirmou que o registro foi feito de forma correta (3.1.90.13.XX – Obrigações Patronais), porém, na seleção do browser, os servidores clicaram em subelemento de despesa incorreto.

A equipe de auditoria pontuou que as cópias de empenhos, liquidações e ordens de pagamentos, anexadas pelos defendentes, não são suficientes para sanar as incorreções no Sistema APLIC.

De fato, houve erro de registro contábil, confessado pelos próprios responsáveis, corroborando pela manutenção da impropriedade.

Contudo, evidencio que o erro contábil não representou qualquer omissão de despesa, não trouxe inconsistência grave nos demonstrativos deste Balanço, nem prejudicou o recolhimento regular das contribuições patronais ao Regime Geral de Previdência, tanto que não houve qualquer apontamento nesse sentido, isso porque o registro no elemento de despesa foi correto (3.1.90.13.XX – Obrigações Patronais), havendo erro somente no subelemento.

Ante a inexistência de inconsistência grave e de prejuízo material no recolhimento regular das contribuições patronais, entendo ser suficiente a conversão da impropriedade em determinação a atual gestão que se atente ao registro no subelemento correto a fim de evitar a sua reincidência, discordando do parecer ministerial somente quanto à aplicação de multa.

As impropriedades a seguir denunciam falhas em procedimentos licitatórios, as quais abordarei em conjunto por serem correlatas:

**Impropriedade 2:** Contratação de serviços e locações (toldos) para realização de eventos municipais (R\$ 56.797,50) e de prestação de serviços gráficos (R\$ 19.777,00), sem a realização do processo licitatório (art. 37, XXI, CF e art. 2º, Lei de Licitação) – GB01. Licitação\_Grave\_01;

**Impropriedade 3:** Realização de dispensa de licitação ns. 004/2014, 005/2014 e 006/2014 embasada no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, com apresentação de justificativa divergente – GB02. Licitação\_Grave\_02;

**Impropriedade 4.1:** Realização de dispensa de licitação ns. 004/2014, 005/2014 e 006/2014, para prestação de serviços semelhantes no total de R\$ 23.640,00, em evidente prática de fracionamento de despesas (art. 23, §2º, Lei 8.666/1993 e Resolução de Consulta 21/2011/TCE-MT) – GB05. Licitação\_Grave\_05;

**Impropriedade 4.2:** Empenho de várias despesas de serviços gráficos (no total de R\$ 19.777,00) e de locação de tendas (no total de R\$ 10.058,00), sem a realização de processo licitatório, em evidente prática de fracionamento de despesas (art. 23, §2º, Lei 8.666/1993 e Resolução de Consulta 21/2011/TCE-MT) – GB05. Licitação\_Grave\_05.

Em suas alegações finais, o gestor pontuou que as contratações de locação de som, palco, telão, tendas e arquibancadas, que correspondem às dispensas ns. 004, 005 e 006/2014, embora semelhantes, são objetos distintos e, portanto, não foram fracionadas; ocorreu um equívoco nas justificativas pelo princípio da continuidade do serviço público e por não haver tempo hábil para o certame diante da assinatura do convênio próxima à realização do evento, optou-se pela dispensa de licitação.

Quanto às contratações de serviços gráficos e locações de tendas, o gestor reconheceu que não observou as determinações da Lei 8.666/93, porém foram respeitados os princípios norteadores da contratação, não houve dano ao erário, nem enriquecimento ilícito.

Por fim, acrescentou que este achado não representou má-fé por parte da gestão ou dano ao erário e não possui o condão de macular as contas públicas, conforme tem decidido este Tribunal de Contas.

O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção das impropriedades acima, com aplicação de multa ao gestor por cada uma delas.

Confrontando os apontamentos e assertivas acima, de início, pontuo que a impropriedade 2.1 (*contratação sem licitação de serviços e locações de toldos no total de R\$ 56.797,50 e de serviços gráficos de R\$ 19.777,00*) e a impropriedade 4.2 (*empenho de despesas com serviços gráficos de R\$ 19.777,00 e de locação de tendas no valor de R\$ 10.058,00, sem licitação com fracionamento de despesa*) constituem falhas conexas, ou melhor uma abrange a outra, pois, além de se referirem aos mesmos serviços gráficos, a locação de tendas do 4.2 está inserida na contratação sem licitação do item 2.1, conforme Anexo III do Relatório Preliminar de Auditoria.

Feita essas observações, trago que o reconhecimento do gestor relativo a desobediência aos ditames da lei de licitações, por si só, enseja a aplicação dos efeitos da culpabilidade e punibilidade pelo ato ilegal.

Independente da inexistência de má-fé, asseverado pelo gestor, a fragmentação de despesa é um ato ilegal de gestão com ofensa a ditames legais e que poderia sim trazer dano ao erário, pois, a Administração Pública não assegurou a todos os que desejam contratar a possibilidade de competir com outros interessados, deixando de selecionar a proposta mais vantajosa, em ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade, eficiência e economia.

Assim, o prejuízo pela ausência de licitação existe e não se trata de uma mera formalidade burocrática legislativa a sua realização.

Ainda, o planejamento das aquisições necessárias se mostra indispensável para evitar ofensa à lei de licitações. E analisando o Anexo III do Relatório, constato que a maioria dessas despesas fragmentadas, não licitadas, constituem despesas previsíveis, principalmente o de serviços gráficos, e que, portanto, o gestor tinha condições de planejá-las e estimar a quantidade necessária ao uso para o exercício a fim de submetê-las ao processo normal de licitação.

Mesmo para aquelas despesas não previstas, mas previsíveis, atingindo o limite legalmente fixado para a dispensa de licitação, o gestor deve submeter as contratações subsequentes da mesma natureza ao processo licitatório.

Nesse sentido, são os ensinamentos do TCU:

***“Atente para o fato de que, atingindo o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para serviços da mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.”***

**Acórdão 73/2003 – Segunda Câmara**

***“Realize, nas compras a serem efetuadas, prévio planejamento para todo o exercício, licitando em conjunto materiais de uma mesma espécie, cujos potenciais fornecedores sejam os mesmo, de forma a racionalizá-las e evitar a fuga da modalidade licitatória prevista no regulamento próprio por fragmentação de despesas”***

**Acórdão 407/2008 – Primeira Câmara**

***Planeje adequadamente as aquisições e/ou contratações a fim de evitar o fracionamento da despesa, em observância ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/1993.***

**Acórdão 740/2004 - Plenário**

Inclusive, este Tribunal de Contas sumulou esse mesmo entendimento:

**SÚMULA Nº 011 - TCEMT**

*A Administração Pública deve planejar as aquisições a serem realizadas no exercício, estimando o valor global das contratações de objetos idênticos ou de mesma natureza, a fim de efetuar o processo licitatório na modalidade adequada, evitando-se o fracionamento de despesa.*

**Sessão de julgamento 14-04-2015 – Tribunal Pleno**

Assim sendo, ante a prática de ato ilegal com ofensa a norma legal aplico multa pecuniária ao gestor pela autorização daquelas despesas fracionadas sem licitação, representada pela impropriedade 2.1 – GB01, deixando de penalizar o gestor pela impropriedade 4.2 em virtude de serem conexas, tal como exposto acima, sob pena de incorrer na vedação no non bis in idem material e processual.

Determino, ainda, a essa Administração Municipal que planeje as despesas necessárias para o exercício, a fim de adquirir bens e serviços mediante prévia licitação e/ou de obedecer à modalidade licitatória pertinente ao total das parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou de mesma natureza, facultando-lhe a

utilização do sistema de Registro de Preços permitido pela Lei de Licitações e evitando a fragmentação de despesas (art. 37, XXI, CF, arts. 2º, 15, § 7º, II, art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei n. 8.666/93).

Atinente às demais impropriedades acima, que se referem às mesmas dispensas de licitação (ns. 04, 05 e 06/2014), a equipe observou que o embasamento no artigo 24, II, da Lei de Licitações é divergente da justificativa apresentada no procedimento (impropriedade 3.1) e que houve fracionamento de despesa, pois, os serviços contratados foram semelhantes e para o mesmo evento (Circuito Regional de Quadrilha de Ribeirão Cascalheira) – impropriedade 4.1.

Pois bem, o artigo 24, II, da Lei de Licitações (*é dispensável a licitação para outros serviços e compras até R\$ 8.000,00*), utilizado como fundamento autorizativo da contratação direta, não condiz realmente com os motivos expostos no certame (princípio da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público).

Contudo, entendo que essa divergência entre o fundamento e a exposição de motivos pode ter representado apenas despreparo dos servidores responsáveis pelo procedimento que entenderam que as contratações para o Circuito Regional de Quadrilha de Ribeirão Cascalheira configuraram serviços contínuos e de interesse público.

Essa divergência não é causa de nulidade do certame, motivo pelo qual entendo que, embora classificada como grave, não apresenta prejuízo material.

O ponto crucial a ser averiguado é se os serviços constituíram *“parcelas de um mesmo objeto que possa ser realizada de uma só vez”* (art. 24, II, *in fine*) e se, portanto, as despesas foram divididas, ou seja, fragmentadas para efetuar contratação direta, tal como apontado na impropriedade 4.1.

A equipe entendeu que as despesas foram fracionadas em virtude dos serviços serem semelhantes e para o mesmo evento.

Partindo da análise dos objetos licitados, conforme Anexo II do Relatório de Auditoria, a Dispensa de Licitação n. 04/2014 foi realizada para contratação de som, palco e telão, a Dispensa n. 05/2014, para locação de tendas, e a Dispensa 06/2014, para locação de arquibancada e camarote, todas para o Circuito Regional de Quadrilha de Ribeirão Cascalheira.

De fato, embora materialmente distintos e que não podem ser considerados como partes integrantes de um único objeto, esses serviços contratados são de natureza semelhante, divisíveis e que foram executados no mesmo local de forma conjunta e concomitante.

Assim sendo, comungando com a equipe de auditoria, houve sim fragmentação de despesa na realização dessas 03 dispensas. A Administração deveria licitar os serviços para a realização daquele evento, ainda que por itens ou parcelas, mas respeitada a modalidade licitatória para o todo, nos termos do art. 23, §§ 1º, 2º, 5º, c/c art. 24, II, e em respeito aos princípios da contratação pública acima consignados.

Nesse sentido, trago a baila súmula do TCU e jurisprudência deste Tribunal:

**Súmula 247. TCU.**

*É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.*

**Ementa:** PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE. PARCELAMENTO DO OBJETO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. CRITÉRIOS.

O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos:

1) O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93;

2) As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;

3) As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição

*da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;*

*4) Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício;*

*5) Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;*

*6) A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;*

*7) O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;*

*8) O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa;*

*9) O ramo de atividade da empresa licitante deve ser compatível com o objeto da licitação e sua definição não está vinculada, necessariamente, ao subelemento de despesas.*

*10) A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente.”*

Por conseguinte, ante a prática de ato ilegal com ofensa a norma legal aplico multa pecuniária ao gestor pela impropriedade 4.1 – GB05, sem prejuízo de tecer determinações corretivas nas futuras aquisições/contratações a fim de evitar a reincidência.

Extraí dos autos, a seguinte irregularidade que denuncia a ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual: conforme expresso no “Relatório Conclusivo do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira” (ANEXO VI) referente ao exercício de 2014, de 18/03/2015, não houve o acompanhamento dos contratos nem a emissão dos relatórios de forma efetiva em clara desconformidade com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993 - HB15. Contrato\_Grave \_15 (impropriedade 5.1).

Em alegações finais, o gestor discordou do apontamento, aduzindo que o Relatório Conclusivo do Controle Interno analisou todos os contratos e termos aditivos, sem constatar irregularidades materiais na formalização desses instrumentos nem prorrogações ou alterações em desconformidade legal; em atenção à recomendação da Controladora Interna, nomeou um servidor como fiscal de contrato, por meio da Portaria n. 012/2014.

A equipe de auditoria não acatou as justificativas defensivas e manteve o apontamento, cuja conclusão foi acolhida pelo Ministério Público de Contas, com aplicação de multa.

É sabido que o acompanhamento e fiscalização da execução contratual não é atribuição do Controlador Interno, mas de um servidor da Administração especialmente designado para esse fim, nos termos do art. 67, da Lei n. 8.666/93.

Ante a inúmeras jurisprudências, esta Corte de Contas consagrou esse entendimento em súmula, consoante transcrição a seguir:

**SÚMULA Nº 005 - TCEMT**

*A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.*

*Sessão de julgamento 13-12-2013 – Tribunal Pleno (Extraordinária)*

**SÚMULA Nº 008 - TCEMT**

*O cargo de controlador interno deve ser preenchido por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público destinado à carreira específica do controle interno.*

*Sessão de julgamento 14-04-2015 – Tribunal Pleno*

Não basta a Administração emitir o ato formal de nomeação do fiscal do contrato, mas a fiscalização deve ser exercida de maneira efetiva, emitindo relatórios, conferindo a correta execução contratual por parte do contratado, como também da Administração contratante, e a entrega do bem/serviço em consonância às cláusulas avençadas.

Em que pese o parecer ministerial no sentido de haver reincidência do gestor nesta impropriedade, possuo entendimento divergente na medida em que a impropriedade remanescente nas contas anuais de 2013 foi relativa a “ausência de fiscal de contratos para acompanhamento e fiscalização da execução dos mesmos (tópico 3.4.1)”, conforme se verifica às fls. 7/8 e 33 do Relatório Preliminar daquelas contas (Processo 73350/2013).

Na presente conta anual, a impropriedade é divergente. Evidencia-se que o gestor procedeu à nomeação do servidor responsável, por meio da Portaria n. 012/2014, tal como apontado pela equipe no Relatório Preliminar, porém a fiscalização foi ineficiente.

Entendo, ainda, que a fiscalização e acompanhamento contratual ineficiente deveria ser atribuída ao fiscal nomeado que não cumpriu seu mister

funcional, e não ao gestor que cumpriu o dever legal que lhe competia, que foi a nomeação.

Por essas razões, deixo de penalizar o gestor por não ser o agente causador da irregularidade, sem prejuízo de tecer determinações corretivas junto ao fiscal responsável a fim de evitar a reincidência.

**A impropriedade 06** também versa sobre contrato, a saber: contrato nº 046/2014 (no valor de R\$ 318.575,00), firmado entre Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira e a empresa Ruti Rainha Lab. de Análises Clínicas LTDA – ME, em desacordo ao artigo 9º da Lei 8.666/1993 (6. HB 99. Contrato\_Grave\_99).

Consoante Relatório de Auditoria, um dos sócios e administrador da referida empresa (Sr. Adair Cabral de Melo) é ocupante do cargo efetivo de farmacêutico bioquímico e do cargo de livre nomeação e exoneração de professor, ambos da Secretaria Municipal de Saúde.

Em suas alegações finais, o gestor pontuou que tinha conhecimento do fato, contudo, em virtude de existir até 2014 naquele Município somente essa empresa que presta serviços de realização de exames e devido ao interesse público, mantinha contrato com ela. Outro Laboratório mais próximo se localiza a 80 km, na cidade de Querência-MT, tornando inviável para o Município, que além dos gastos com os exames, teria que arcar com o traslado e estadia dos pacientes.

Enfatizou que este Tribunal de Contas já decidiu de forma favorável à celebração de contrato entre a Prefeitura e hospital pertencente ao Prefeito Municipal, caso seja o único existente no Município (Acórdão n. 1.307/2002).

Informou, ainda, que em razão dos apontamentos, o servidor não faz mais parte do quadro societário do Laboratório Central.

Valorando as assertivas acima, informo de início que o artigo 9º, inc. III, da Lei de Licitações é taxativo ao vedar a participação em licitação de servidor do órgão contratante:

**Art. 9º. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:**

**...  
III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.**

Torrencial é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça nesse sentido:

### ACÓRDÃO

**9.6. determinar à Prefeitura Municipal de Trindade/GO que:**  
[...]

**9.6.1. observe o art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, uma vez que servidor efetivo ou investido em função, na condição de agente público, está impedido de participar, direta ou indiretamente, da licitação ou do fornecimento de bens necessários à prefeitura;**  
**[RELATÓRIO]**

**Constata-se que a empresa denunciada foi criada no início da gestão da Secretária Municipal de Educação e supostamente com o fito de fornecer produtos para a merenda escolar, tendo em vista o grande número de aquisições feitas com o mesmo fim. Ocorre que na condição de agente público, encontrava-se a Secretária de Educação impedida de participar (como proprietária de empresa) direta ou indiretamente, de licitação ou de fornecimento de bens necessários à contratante, como disciplinado pelo artigo 9º, inciso III, § 3º da Lei de licitações. Tal ato deveria ter sido motivo de veto pelo Administrador Municipal, eis que fere os princípios que norteiam a administração pública, em especial o da moralidade e o da impessoalidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal;**  
**AC-3006-38/06-2. Sessão: 17/10/06. Grupo: I. Classe: VI.**  
**Relator: Ministro UBIRATAN AGUIAR - Fiscalização**

**Embora aleguem a inexistência de qualquer ingerência do Sr. [servidor do hospital] na administração da empresa, entendendo que o fato de o Sr. [...], representante legal da empresa e genitor do referido servidor, ter omitido a referida circunstância nas declarações prestadas perante o HUSM acerca da existência de fato impeditivo para participar de licitação (fls. 244/247, vol. 1), conforme exige a Lei nº 8.666/1993, é motivo suficiente a configurar fraude à licitação, já que a Lei é expressa ao vedar a participação, seja direta ou indireta, de servidor do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação (art. 9º, inciso III).**

[...]

**ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator,**

[...]

**9.2 determinar a Universidade Federal de Santa Maria que:**  
[...]

**9.2.4. instaure processo administrativo a fim de apurar a responsabilidade do servidor [...], ocupante do cargo de médico traumatologista, decorrente do fato de figurar como sócio e responsável técnico da empresa [...], ante o que dispõe a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 8.112/1990;**

**9.2.5. atente para a disposição do art. 9, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, quanto à vedação de servidor ou dirigente da entidade participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento a eles necessários no âmbito da UFSM;**

**AC-0294-08/07-P Sessão: 07/03/07. Grupo: I. Classe: VII.  
Relator: Ministro GUILHERME PALMEIRA – Fiscalização.**

**ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - DESCLASSIFICAÇÃO -  
EMPRESA - SERVIDOR LICENCIADO - ÓRGÃO CONTRATANTE.**

***Não pode participar de procedimento licitatório, a empresa que possuir, em seu quadro de pessoal, servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação (Lei nº 8.666/93, artigo 9º, inciso III). O fato de estar o servidor licenciado, à época do certame, não ilide a aplicação do referido preceito legal, eis que não deixa de ser funcionário o servidor em gozo de licença. Recurso improvido. (STJ – REsp 254115/SP, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2000, DJ 14/08/2000, p. 154).***

O simples ato omissivo administrativo de permitir a participação de pessoa vedada pelo artigo 9º do Estatuto de Licitação viola os princípios da moralidade administrativa, impessoalidade, competitividade, igualdade e isonomia (arts. 37, caput e inciso XXI, da CF e 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993), independente de concretização de dano de direcionamento ou favorecimento indevido ao contratado, pois, o dano é presumido, “*jure et de jure*”, ou seja, absoluto.

Ainda, a alegação do gestor de que a empresa é a única sediada no Município não procede uma vez que a exclusividade da empresa na municipalidade deve se devidamente comprovada por atestado fornecido pelo órgão de registro competente local, nos termos do art. 25, I, o que seria hipótese, inclusive, de inexigibilidade de licitação. Ainda sim, não retira a possibilidade do gestor abrir certame conferindo a oportunidade de participação a empresas sediadas em outros Municípios.

Assim sendo, o servidor responsável pela condução do Pregão Presencial n. 018/2014 deveria, na fase própria, inabilitar a empresa referida ante a vedação de sua participação, nos termos legais. E em caso de licitação fracassada, proceder a publicação de novo certame em outros meios de imprensa de maior alcance a fim de obter o maior número possível de interessados, inclusive de outros Municípios.

Enfatizo, ainda, que a simples retirada do servidor do quadro societário da empresa, não sana a ilegalidade cometida, apenas cessa a ilegalidade, impedindo que ela se postergue.

Por conseguinte, considerando que o gestor tinha conhecimento do fato, tal como confessado em sua defesa, e mesmo assim, procedeu à celebração do contrato, aplico multa pecuniária ao gestor pela prática do ato ilegal com ofensa aos ditames legais, acolhendo o parecer ministerial.

A impropriedade seguinte denuncia a ausência de repasse no valor de R\$ 63.552,77 ao RGPS(INSS) e no valor de R\$ 61.906,01 ao RPPS (RIBEIRÃO-PREVI) referentes às contribuições previdenciárias descontadas dos segurados (impropriedade 7.1) - DA07. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_07.

O gestor informou que os débitos relativos ao RGPS são realizados na primeira transferência ou crédito do Fundo de Participação do Município, conforme Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação, e os relativos ao RPPS encontram-se quitados, consoante comprovação em anexo.

Ante a comprovação do pagamento das contribuições previdenciárias, ainda que em atraso, o Ministério Público de Contas, opinou pelo saneamento da irregularidade.

Acompanho a conclusão ministerial e considero sanada a irregularidade 7.1.

As impropriedades seguintes aludem a dívida ativa: ausência de inscrição dos créditos não recolhidos na data do vencimento como Dívida Ativa - BB 02. Gestão Patrimonial\_Grave\_02 (impropriedade 8.1) e não adoção de providências efetivas para cobrança de dívida ativa - BB 03. Gestão Patrimonial\_Grave\_03 (impropriedade 9.1).

A equipe técnica constatou que, no exercício de 2014, não foi registrada nenhuma receita de Dívida Ativa, segundo o Anexo 15 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais e Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada e Arrecadada.

O gestor informou que, por ocasião do pagamento pelos contribuintes, o setor contábil incorreu em erro ao registrar a baixa como receita e não como receita de dívida ativa, levando a informação incorreta de que não havia dívida ativa; e que, com o apontamento, o setor contábil irá apurar os valores corretos a serem inscritos e verificar a liquidez dos créditos de toda a dívida ativa.

Atinente ao outro item, o gestor informou que adotou as medidas necessárias, inclusive judicial, visando ao recebimento das respectivas dívidas, contando atualmente com mais de 500 processos de execução em andamento.

Discordando parcialmente da equipe técnica, o *Parquet* de Contas opinou pelo afastamento da impropriedade 9.1, ante a comprovação de adoção de

medidas judiciais, e pela aplicação de multa ao gestor pelo item 8.1, com recomendações.

Comungo com o douto representante do Ministério Público de Contas quanto ao saneamento da irregularidade relativa a não adoção de providências para cobrança da dívida ativa, pelos seguintes motivos.

Primeiro, o gestor elencou algumas ações judiciais protocoladas ajuizadas com vistas ao recebimento desta receita municipal, demonstrando, assim, que medidas administrativas/judiciais estão sendo engendradas por essa Administração.

Segundo, não há elementos comprobatórios nos autos para afirmar categoricamente se essas medidas adotadas estão sendo eficientes ou na arrecadação tributária, ao contrário do afirmado na impropriedade, isso porque, como não houve registro contábil da dívida ativa (falha 8.1), restou impossibilitada a aferição se a arrecadação foi deficitária em comparação a dívida inscrita.

Assim sendo, considero sanado o apontamento 9.1, acolhendo o parecer ministerial.

Por outro lado, a impropriedade remanescente 8.1 (ausência de registro contábil da receita tributária) constitui ausência de controle relevante na medida em que, conforme constatado nas contas anuais anteriores (2013 e 2011), é uma falha de gestão reiterada e sucessiva que compromete também a assunção de despesa e eventual prescrição da dívida.

Assim sendo, além de tecer determinações contábeis corretivas, aplico multa ao gestor responsável pelo ato de gestão ilegal grave, com infringência a norma legal (arts. 1º, §1º, 12 e 13, da LC 101/2000), com reincidência, conforme se verifica nas contas anuais de 2013 (Processo n. 73350/2013).

Extraio deste Balanço outras falhas de controle interno relativos ao envio de informações no Sistema APLIC, a saber: ausência de envio de notas fiscais relativas a vários empenhos e envio de notas fiscais que não estão relacionadas ao objeto dos seus referidos empenhos - MB05. Prestação Contas\_Grave\_05 (impropriedade 10.1); e não disponibilização no Sistema de documentos que comprovem a normatização das rotinas internas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos que compõem o SCI - EB 02. Controle Interno\_Grave\_02 (impropriedade 11.1).

O gestor reconheceu as falhas no envio de informações do Sistema APLIC, atribuindo-as a grande demanda de documentos a serem enviados e a equipe ser em número reduzido, mas que procedeu a devida normatização.

O douto Parquet de Contas não acatou as justificativas defensivas, opinando pela manutenção das impropriedades, com aplicação de multa por cada uma.

O Sistema Aplic não só auxilia o exercício do controle externo, como também é um instrumento de transparência da gestão da Administração Pública, oportunizando o conhecimento de todos os atos e fatos administrativos ao tempo de sua ocorrência.

Além disso, a normatização de rotinas internas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos é um poder-dever do agente público na medida em que é essencial e necessária à manutenção e ao controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa do ente, permitindo ao gestor a avaliação do cumprimento das metas de governo e do resultado quanto à eficácia e eficiência de sua gestão, além de, é claro, apoiar o controle externo.

O gestor asseverou que procedeu a devida normatização, olvidando-se somente de alimentar tais informações no Sistema APLIC.

Importante esclarecer que a impropriedade não se trata de ausência de normatização, mas de não envio no Sistema Aplic dos respectivos documentos.

Nesse sentido, discordando do parecer ministerial, o não envio de informações obrigatórias é objeto de análise e aplicação de penalidades em processo apartado (Representação de Natureza Interna), motivo pelo qual deixo de aplicar multa ao gestor responsável nestes autos, em atenção ao princípio do *non bis in idem* material e processual, sem prejuízo de tecer, nestes autos, determinações corretivas.

As impropriedades seguintes atinam a desobediência ao princípio da transparência:

**Impropriedade 12:** Ausência de liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações sobre a execução orçamentária e financeira do Município, em meios eletrônicos, em ofensa ao artigo 48, II, da LRF (DB 16. Gestão Fiscal/Financeira\_Grave\_16);

**Impropriedade 13:** O sítio oficial da Prefeitura Municipal ([www.ribeiraocascalheira.mt.gov.br](http://www.ribeiraocascalheira.mt.gov.br)) está desatualizado desde o ano de 2010, em ofensa aos incisos III e IV do artigo 3º, § 2º do artigo 10 e §3º do artigo 11, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) - NB 10. Diversos\_Grave\_10;

**Impropriedade 14:** Não implementação das regras da Lei de Acesso à Informação nos padrões e prazos definidos (art. 5º da Resolução Normativa TCE nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa TCE nº 14/2013) - NB 11. Diversos\_Grave\_11.

O gestor dissentiu dos apontamentos sob a alegação de que cumpriu o princípio da publicidade, disponibilizando todas as informações no site da Prefeitura, no link relacionado a Ouvidoria Cidadã e Serviço de Informação ao Cidadão, faltando apenas realizar algumas adequações.

O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção das impropriedade, com edição de determinações corretivas e aplicação de multa pela impropriedade 14.

É sabido que o princípio constitucional da publicidade é princípio basilar da Administração Pública (art. 37, CF).

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. 101/2000), instituiu-se também o princípio da transparência na administração pública (art. 1º, § 1º), obrigando os gestores a publicar, inclusive em meios eletrônicos, outros instrumentos de gestão fiscal, consoante transcrição a seguir:

*Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

*II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;*

*III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

**Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.**

**Parágrafo único.** A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluindo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Também como materialização do princípio da publicidade e transparência, mas com a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação, a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n. 12.527/2011) veio regulamentar o direito constitucional ao acesso à informação (arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, e 216, § 2º, CF).

De acordo com esse aparato normativo, o administrador público tem o dever de disponibilizar nos meios de comunicação, inclusive eletrônicos, as informações obrigatórias sobre a execução orçamentária e financeira, oportuniza o conhecimento desses resultados aos seus titulares (contribuintes) e o controle social.

Considerando que essas três impropriedades acima são conexas, resumindo todas a não disponibilização em tempo real, em meios eletrônicos, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em desobediência ao princípio da publicidade e transparência e à Lei de Acesso à Informação, acolho o parecer ministerial quanto à aplicação de multa pela impropriedade 14.1 somente, sob pena de incorrer na vedação do *non bis in idem*, sem prejuízo de tecer determinações corretivas.

Por derradeiro, a **impropriedade 15** atine ao não provimento de cargo de natureza permanente mediante concurso público, a saber: contratação, por meio de licitação (Pregão Presencial nº 08/2013), de prestação de serviços de contabilidade na área pública, em ofensa art. 37, II, da CF e Súmula 02 desta Corte de Contas KB 10. Pessoal\_Grave\_10.

O gestor pontuou que ante a inexistência de tempo hábil para a realização de concurso público, procedeu a devida licitação para contratação desses serviços essenciais que são executados diariamente.

Citou, ainda, a Resolução de Consulta n. 24/2008 que dispõe que os casos excepcionais deverão ser dirimidos por medidas discricionárias do gestor.

As assertivas do gestor quanto à inexistência de tempo hábil para a realização do concurso público são rechaçadas de plano uma vez que a contratação ilegal do contador (Sr. Sebastião Felipe Oliveira) persiste desde 2011, seja por meio de procedimento licitatório pregão ou contratação direta, conforme se comprova nas contas anuais de 2011, 2012, 2013 (Procs. ns. 145297/2011, 69752/2012 e 73350/2013).

É de conhecimento, portanto, desse gestor que o serviço técnico-contábil é essencial e de natureza permanente que deve ser desempenhado por servidor que integra o quadro permanente de pessoal, em consonância ao entendimento já sumulado deste Tribunal ante a inúmeras consultas respondidas e casos concretos evidenciados nas contas anuais:

**SÚMULA Nº 002 - TCEMT**

*O cargo de contador deve ser criado por lei e provido por meio de concurso público, independentemente da carga horária de trabalho.*

**SÚMULA Nº 003 - TCEMT**

*Inexistindo contador efetivo no regime próprio de previdência, a responsabilidade pela contabilidade será do contador efetivo do Poder Executivo.*

Assim sendo, aplico multa ao gestor pela prática de ato ilegal com ofensa a normativas, majorada pela ocorrência de prática reiterada e sucessiva, além de tecer determinações corretivas.

**Posto isso**, de acordo com a fundamentação retro que integra as razões deste voto, concluo que considerei sanadas as impropriedades ns. 7.1 e 9.1, dentre elas a única classificada como gravíssima, acolhendo o parecer ministerial nesse sentido, remanescendo, portanto, 14 (quatorze) impropriedades na presente conta anual de gestão.

Contudo, em que pese o parecer ministerial ser no sentido de julgar irregulares estas contas anuais pelo fato de haver 03 falhas reincidentes, possuo entendimento divergente, primeiro, porque, considerei reincidente apenas 02, pelas razões acima expostas, e segundo, mesmo que reincidentes, as 02 representaram falhas de pequeno potencial ofensivo passíveis de correção, sem causar dano ao erário, mesmo que culposos, nem desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, bem como as demais 12 remanescentes.

Assim sendo, não acolho o parecer ministerial e voto pelo julgamento regular, com determinações legais, desta conta anual de gestão da Prefeitura Municipal

de Ribeirão Cascalheira, exercício de 2014, com aplicação de multas e determinações corretivas, nos termos do artigo 21, § 1º, e artigo 22, 2º, da Lei Complementar n.º 269/2007 c/c artigo 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007.

### **DISPOSITIVO DO VOTO**

Face ao exposto, **NÃO ACOLHO** o Parecer nº 6.458/2015, do Procurador-geral Substituto de Contas, Dr. William de Almeida Brito Júnior, e **VOTO** no sentido de:

**a) julgar REGULARES, com determinações legais, as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, relativas ao exercício financeiro de 2014, sob a gestão do Sr. Reynaldo Fonseca Diniz, com fundamento no artigo 21, § 1º, e artigo 22, §2º, da Lei Complementar n. 269/2007 c/c o art. 193, § 2º, da Resolução n. 14/2007;**

**b) cominar as seguintes multas pecuniárias ao gestor Sr. Reynaldo Fonseca Diniz, com fulcro no art. 71, VIII, da CR, art. 47, IX, da CE, arts. 1º, XVIII, 70, I, da LC. n. 269/07, determinando-lhe o recolhimento, com recursos próprios, aos cofres públicos do FUNDECONTAS:**

**b.1) multa de 11 UPF's/MT** pela irregularidade 2.1 (GB01), nos termos do art. 289, I, da Resolução n. 14/2007 e art. 6º, II, a, da Resolução 17/2010;

**b.2) multa de 11 UPF's/MT** pela irregularidade 4.1 (GB05), nos termos do art. 289, I, da Resolução n. 14/2007 e art. 6º, II, a, da Resolução 17/2010;

**b.3) multa de 11 UPF's/MT** pela irregularidade 6.1 (HB99), nos termos do art. 289, I, da Resolução n. 14/2007 e art. 6º, II, a, da Resolução 17/2010;

**b.4) multa de 20 UPF's/MT** pela irregularidade 8.1 (BB02), nos termos do art. 289, II, da Resolução n. 14/2007 e art. 6º, II, c, da Resolução 17/2010;

**b.5) multa de 11 UPF's/MT** pela irregularidade 14.1 (NB11), nos termos do art. 289, II, da Resolução n. 14/2007 e art. 6º, II, a, da Resolução 17/2010;

**b.6) multa de 30 UPF's/MT** pela irregularidade 15.1 (KB10), nos termos do art. 289, II, da Resolução n. 14/2007 e art. 6º, II, c, da Resolução 17/2010;

**c) em decorrência do princípio da continuidade da Administração Pública, determinar à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira a adoção das seguintes medidas, com o alerta de que a reincidência na impropriedade e o não**

cumprimento da determinação poderão acarretar a irregularidade das contas deste exercício, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos do artigo 193, § 1º, da Resolução n. 14/2007:

**c.1)** atentar-se ao registro das obrigações patronais a favor do INSS no subelemento de despesa correto, adotando meios e métodos de conferência e acompanhamento a fim de evitar outras falhas contábeis (artis. 83 a 106, da Lei n. 4.320/1964);

**c.2)** planejar as despesas necessárias para o exercício a fim de adquirir bens e serviços mediante prévia licitação e/ou de obedecer à modalidade licitatória pertinente ao total das parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou de mesma natureza, facultando-lhe a utilização do sistema de Registro de Preços permitido pela Lei de Licitações e evitando a fragmentação de despesas (art. 37, XXI, CF, arts. 2º, 15, § 7º, II, art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei n. 8.666/93);

**c.3)** adotar medidas junto ao servidor especialmente designado para que o acompanhamento e fiscalização da execução contratual seja eficiente e contínua (art. 67, Lei 8.666/93);

**c.4)** proceder ao registro contábil dos créditos não recolhidos na data do vencimento como Dívida Ativa (arts. 1º, §1º, 12 e 13, da LC 101/2000);

**c.5)** registrar com fidelidade e exatidão, no Sistema APLIC, todos os atos e fatos administrativos ocorridos, bem como enviar todos os informes obrigatórios (art. 175 da Resolução n. 14/2007 e Resolução Normativa n. 31/2014);

**c.6)** cumprir a Lei de Acesso à Informação de acordo com os padrões e prazos estabelecidos, especialmente quanto à disponibilização em tempo real, em meios eletrônicos e site oficial, de informações sobre a execução orçamentária e financeira (art. 5º da Resolução Normativa TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2013, Lei n. 12.527/2011, art. 48, II, da LC 101/2000);

**c.7)** adotar medidas necessárias à realização do concurso público para o cargo de contador (art. 37, II, da CF e Súmula 02 – TCEMT).

É o voto.

Tribunal de Contas, outubro de 2015.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br))  
Conselheiro **DOMINGOS NETO**

Relator