



**PROCESSO : 16.169-1/2011**  
**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2011**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL DO ARAGUAIA**  
**RESPONSÁVEL : GERSON ROSA DE MORAES**  
**RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO**

### **PARECER Nº 3.070/2012**

#### **EMENTA:**

CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL DO ARAGUAIA. EXERCÍCIO 2011. MANIFESTAÇÃO PELA REGULARIDADE. MULTA POR GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se das **Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia**, referente ao exercício de 2011, de responsabilidade do gestor **Sr. Gerson Rosa de Moraes**.

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) Prefeito:

**Gerson Rosa de Moraes**

b) Contador:

**João Delfino de Sousa**

d) Controlador Interno:

**Adolfo Delfino de Sousa**

A Secretaria de Controle Externo da 2ª Relatoria apresentou às fls. 423/452, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria das contas anuais de gestão, acusando a existência de 13 (treze) irregularidades.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi notificado para apresentar defesa em relação ao relatório preliminar de auditoria; e assim procedeu devidamente instruída com documentos, consoante fls. 462/621.

Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo apresentou, às fls. 626/649, relatório conclusivo de auditoria das contas anuais de gestão, em que consignou a manutenção das seguintes irregularidades:



**9.1 GB 13. Licitação\_Grave. Ocorrência de irregularidades em procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002, e demais legislações vigentes).**

9.1.1 Nos contratos de nº 02, 03, 04, 05 e 06 de 2011 para locação de imóveis, realizados por meio de dispensa de licitação, não foi apresentada comprovação aos três requisitos necessários: (I) necessidade de imóvel para o desempenho das atividades administrativas; (II) adequação de um imóvel específico para a satisfação das necessidades da Administração; e (III) compatibilidade do preço exigido com aquele vigente no mercado (item 3.3.5.1. do relatório preliminar).

**9.2. HB 04. Contrato\_Grave. A execução dos contratos não foi acompanhada e fiscalizada por representante da Administração (art. 67 da Lei 8.666/93).**

9.2.1. Não consta nos contratos a designação de representante da Administração responsável por acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos contínuos firmados. Desrespeito ao art. 67 da Lei 8.666/93 (item 3.4.1.1. do relatório preliminar).

**9.3 JB 12. Despesa\_Grave. Houve pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (art. 5º da Lei 8.666/1993 e Decreto Lei nº 201/67).**

9.3.1 Os pagamentos dos restos a pagar não obedeceram a ordem cronológica das datas de suas exigibilidades em cada fonte de recursos, contrariando o art. 5º da Lei nº 8.666/93 e o Decreto Lei nº 201/67 (item 3.7.1.1. do relatório preliminar).

**9.4. EB 05. Controle Interno\_Grave. Não há controle dos custos de combustível de forma individualizada.**

9.4.1. Inexistência de um controle individualizado eficaz dos custos de combustível.

**9.5 EC 05. Controle Interno\_Moderada. O valor do bens móveis registrado no Anexo 14, não confere com valor apontado na relação dos bens obtidos no sistema APLIC.**

9.5.1 O relatório de controle externo simultâneo apontou uma divergência no valor do bens móveis, entre informações constantes no Anexo 14 e no sistema APLIC (item 3.10.2.1. do relatório preliminar).



**9.6. MB 02. Prestação Contas\_Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT .**

9.6.1 De acordo com o sistema APLIC, as informações e os documentos obrigatórios referentes às licitações não foram enviados tempestivamente ao TCE/MT (art. 70, CF; e art. 184, Res. n° 14/07-TCE/MT) - (item 3.11.1.1. do relatório preliminar).

**9.7. Irregularidade sem\_classificação. Os valores registrados na demonstração da dívida fluante como restos a pagar pagos pelo sistema Aplic, não conferem com os dados informados no balanço financeiro do sistema APLIC.**

9.7.1 Foi constatado pelo controle simultâneo que o anexo 17 emitido pelo sistema APLIC indica a baixa por pagamentos de restos a pagar no valor de R\$ 717.194,07. Este valor diverge do valor obtido na relação de restos a pagar pagos indicado no anexo 13 (item 3.11.2.1. do relatório preliminar).

**9.8. MB 01. Prestação de Contas\_Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual e art. 36, § 1º, da Lei Complementar 269/2007).**

9.8.1 A carga do mês de Dezembro/2011 do Sistema Aplic não foi enviada para este Tribunal de Contas. Vale salientar que o fato será analisado em processo de representação de natureza interna, nos termos do art. 7º, §§ 5º e 6º da RN 17/2010. (item 3.11.3.1. do relatório preliminar).

**9.9 MB 03. Prestação Contas\_Grave. Divergência entre as informações enviadas por meio eletrônico (sistema Aplic) e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007-Regimento Interno do TCE-MT).**

9.9.1 A equipe técnica constatou que os valores das propostas vencedoras nas licitações informados ao sistema Aplic diferem dos valores reais encontrados *in loco* (item 3.11.4.1. do relatório preliminar).

9.9.2 Constatou-se a ausência do contrato de n° 96 no sistema Aplic. A Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia não enviou informações sobre o contrato de prestação de serviço n° 96, realizado com a empresa R C Equipamentos Hospitalares Ltda, no valor de R\$ 6.915,00 ao sistema Aplic.



9.9.3 Não envio de informações, ao sistema Aplic, sobre os convênios formalizados no exercício – (item 3.11.4.3. do relatório preliminar).

9.9.4 Não envio de informações, ao sistema Aplic, sobre o pagamento do seguro obrigatório DPVAT (item 3.11.4.4. do relatório preliminar).

**9.10 EB 02. Controle Interno\_Grave. As normas de rotinas e procedimentos de controle interno não estão sendo implantadas conforme o cronograma de implantação aprovado pela Resolução Normativa TCE/MT 01/2007.**

9.10.1 O prazo estabelecido pelo TCE/MT (RN nº 01/2007) para a implantação dos sistemas administrativos de controle interno; planejamento e orçamento; compras, licitações e contratos, transportes; administração de recursos humanos; controle patrimonial; contabilidade; convênios e consórcios; educação; saúde pública; tributos; financeiro; bem estar social; comunicação social; jurídico; serviços sociais; tecnologia da informação; entre outros não foi cumprido pela Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia (item 3.12.4.1. do relatório preliminar).

**9.11 KB 13. Pessoal\_Grave. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).**

9.11.1 A Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia contratou, segundo dados do Sistema Aplic, 102 trabalhadores no exercício de 2011 por meio de contratos temporários de excepcional interesse público, porém não foi realizado processo seletivo simplificado para a escolha dos contratados (item 3.13.2. do relatório preliminar).

**9.12. Irregularidade sem\_Classificação. Consignações na folha de pagamento dos servidores acima do limite de 30% estabelecido por lei.**

9.12.1 Foi constatado pela equipe técnica do TCE/MT consignações autorizadas a servidores da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia que ultrapassam o limite de 30% previsto na legislação (item 3.13.3. do relatório preliminar).

**9.13. KB 10. Pessoal\_Grave. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.**



9.13.1. O cargo de contador da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia é ocupado mediante cargo de livre nomeação e exoneração, o que contraria o entendimento desta Corte de Contas (item 2.1.1.do relatório preliminar).

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 outro 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

### II.1.1. Irregularidades Graves

A irregularidade constante do **item 9.1** refere-se a ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei n° 8.666/1993, Lei n° 10.520/2002 e demais legislações vigentes). Nos contratos de n° 02, 03, 04, 05 e 06 de 2011 para locação de imóveis, realizados por meio de dispensa de licitação, não foi apresentada comprovação dos três requisitos necessários: (I) necessidade de imóvel para o desempenho das atividades administrativas; (II) adequação de um imóvel específico para a satisfação das necessidades da Administração; e (III) compatibilidade do preço exigido com aquele vigente no mercado, sendo tal irregularidade classificada como de natureza **grave, GB 13**.

Esclarece o gestor que os contratos em comento foram firmados de longa data, sempre com os mesmos locadores e nos mesmos endereços, alguns com tempo superior a seis anos e se destinam a atender a finalidades precípua da Administração Pública. Encerra a argumentação se comprometendo a cumprir as orientações desta E. Corte quanto a avaliação prévia na renovação dos próximos contratos em 2012.

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.

No entanto, a própria legislação autoriza a contratação direta, sempre com fundamento da supremacia do interesse público. As hipóteses de



contratação direta são denominadas de dispensa e inexigibilidade de licitação. É evidente que tais processos não exigem o cumprimento de etapas formais imprescindíveis num processo de licitação, entretanto devem obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa impostos à Administração Pública.

Ademais, os processos devem ser muito bem instruídos, e além dos documentos de habilitação e regularidade fiscal da empresa, devem ser comprovados nos autos a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; a razão da escolha do fornecedor ou executante; e a justificativa do preço, nos termos do parágrafo único do art. 26, do Regulamento Licitatório.

Deve-se frisar que as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação exigem o cumprimento de certas formalidades. **Não é porque a licitação foi afastada que a Administração pode deixar de atender ao procedimento formal.** Tal como na licitação, na dispensa e na inexigibilidade, é imprescindível a instauração de processo administrativo como forma de possibilitar o controle interno, judicial e social, coibindo assim o abuso de poder e o desvio de finalidade.

Dentro do processo de dispensa e inexigibilidade destaca-se uma fase interna, na qual a Administração deve verificar a necessidade de contratação, identificar o objeto desta, **fazer uma investigação preliminar dos preços praticados no mercado**, assegurar-se da existência de dotação orçamentária suficiente para concretizar integralmente a execução do contrato e, o mais importante, identificar a hipótese de afastamento da licitação. Essa exigência decorre da própria Lei e também encontra suporte na melhor doutrina, podendo ser citada a lição de Fernando Anselmo Rodrigues<sup>1</sup>:

“Cumpre salientar que, apesar de nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade não ser necessário o procedimento licitatório, isso **não**

<sup>1</sup> Hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação in VERRI JR, Armando; TAVOLARO, Luís Antonio; e WAMBIER, Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.). Licitações e Contratos Administrativos: Temas atuais e controvertidos. São Paulo: RT, 2002, p. 187.



**afasta a necessidade de formalização de um procedimento administrativo de contratação.** A licitação não ocorre, mas a Administração deve instaurar um processo interno para a contratação, onde concluirá, de acordo com o caso específico, pela dispensa ou inexigibilidade”.

O referido processo administrativo deve conter, como já foi dito acima, além da motivação do afastamento da licitação, a razão da escolha do fornecedor ou executante, a justificativa do preço e os documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (art. 26, parágrafo único).

Assim, diante da permanência das irregularidades formais 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.

O achado de auditoria constante no **item 9.2** refere-se a não designação de representante da Administração responsável por acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos contínuos firmados. Desrespeito ao art. 67 da Lei nº 8.666/93, classificada como de natureza **grave HB 04**.

Confessa o gestor que houve omissão da Administração Pública quanto a esse apontamento, mas alega que não houve qualquer irregularidade na execução e nem na conclusão dos contratos firmados em 2011, portanto, não houve prejuízo ao erário.

Conforme Carlos Wellington Leite de Almeida<sup>1</sup> a fiscalização da execução contratual é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicas. Não se insere na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo o não-exercício desse poder-dever uma falta grave. O fundamento dessa obrigatoriedade encontra-se na Lei nº 8.666/1993, cujo artigo 67 define que a

<sup>1</sup>Carlos Wellington Leite de Almeida. [www.anasus.org.br](http://www.anasus.org.br)



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.

A Lei nº 8.666/1993 refere-se ao fiscal de contrato como o "representante da Administração". O artigo 67 estabelece a base de sua atuação. Seu parágrafo 1º define a obrigação de anotar em livro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual, e determinar o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos. O parágrafo 20 assevera que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser, por ele, solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas apropriadas. A omissão na tomada de providências constitui falta punível administrativamente, o que dá tom ao esperado bom desempenho dos fiscais.

O fiscal é a mão forte do dirigente do órgão ou entidade e o mais importante agente da Administração no que se refere ao contrato que supervisiona. Deve manter uma postura isenta e equilibrada, de forma a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado. Ocupa uma posição de autoridade sobre o executor e deve atuar, sempre, em prol da garantia de qualidade na execução contratual. O fiscal de contratos, em suma, é aquele servidor especialmente designado que:

- a) identifica necessidades a serem atendidas pela empresa contratada, no âmbito do contrato;
- b) redige ou auxilia o setor encarregado na redação de cláusulas contratuais, tanto no contrato original quanto nos aditivos;
- c) exige cumprimento do contrato, observando o menor dos detalhes, tendo em mente que um contrato cumprido em quase 100% é, na verdade, um contrato descumprido;
- d) toma providências com vistas ao ajuste ou a melhoria dos contratos; e
- e) acompanha as ocorrências de execução, procede aos registros escritos e promove a documentação.



Assim, verificamos na irregularidade apontada acima vícios de natureza formal, que não acarretaram, em princípio, prejuízos aos cofres públicos. No entanto, as justificativas apresentadas não sanam tais irregularidades, mormente porque demonstram a ineficácia no controle que a administração pública deve exercer internamente.

Deve-se portanto, recomendar a atual gestão, o aprimoramento das suas ferramentas gerenciais, buscando a eficácia do controle interno e maior rigor na observância aos preceitos da Lei 8.666/93, devendo aperfeiçoar e capacitar seus servidores para eliminar tais ocorrências, evitando o surgimento de dúvidas quanto à interpretação dos contratos firmados, bem como, o comprometimento do princípio da legalidade e da eficiência.

Em face da permanência da irregularidade apontada, 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.

A irregularidade do **item 9.3** aponta que os pagamentos dos restos a pagar não obedeceram a ordem cronológica das datas de suas exigibilidades em cada fonte de recursos, contrariando o art. 5º da Lei nº 8.666/93 e o Decreto Lei nº 201/67, classificada como de natureza **grave JB 12**.

Em sede de defesa o gestor alega que os restos a pagar inscritos com as origens de: folhas de pagamento de dezembro, encargos sociais de dezembro e obras em andamento, foram quitados de acordo com o andamento e medição na execução da obra, sendo que a cada etapa concluída o pagamento era realizado.

Compulsando os autos, verifica-se às fls. 433/434 que o gestor não quitou os restos a pagar processados referentes aos empenhos nº 758/09, nº 2.231/09, nº 2.858/09 e nº 3.409/09, antes do pagamento dos débitos referentes aos restos a pagar processados relativos aos empenhos nº 20/10 (que tem como credor a sociedade limitada Estratégia Auditoria e Assessoria Contábil, segundo o



sistema Aplic) e nº 248/10 (que tem como credor empresa L. Sousa e Silva, sociedade anônima estrangeira, conforme sistema Aplic). Tem-se, também, à fl. 335, no anexo 17, a demonstração de que foram pagos restos a pagar de 2010 ainda existindo restos a pagar processados ainda não pagos de 2009.

Assim dispõe o artigo 5º, da Lei de Licitação: *“Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações (...), obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.”*

O referido artigo consagra o dever do gestor em liquidar as dívidas da unidade jurisdicionada segundo a ordem cronológica. Isso significa que a Administração Pública tem o dever de cumprir os prazos e satisfazer os débitos segundo as regras previstas em Lei e no contrato.

O pagamento, segundo a ordem cronológica, tem viés no princípio constitucional da moralidade e na boa fé administrativa, na medida em que a ordem jurídica e democrática não permite que o gestor possa, ao seu livre arbítrio, decidir escolher quando e como vai pagar seus fornecedores.

Não é demais afirmar que a quebra dessa ordem, fora das hipóteses permitidas, viola a equação econômico-financeira dos contratos administrativos, prevista no inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal, porquanto cria instabilidade na projeção de lucratividade do particular frente à Administração Pública.

Tamanho é a relevância dessa temática que o pagamento com frustração da ordem cronológica caracteriza crime, tipificado na parte final do artigo 92 da Lei n.º 8666/93.



O gestor não logrou demonstrar o cumprimento das exigências legais para o pagamento dos “restos a pagar”, eis que os autos carecem de documentação contundente e probatória.

Portanto, com o fito de obstar que a Administração beneficie determinados particulares e/ou estabeleça privilégios no tocante aos pagamentos, sem atentar para a prévia justificativa, devidamente publicada, necessário se faz cominar multa ao gestor por violação do artigo 5º da Lei de Licitações e o princípio constitucional da moralidade, previsto no caput, do artigo 37 da Lei Fundamental.

A irregularidade apontada no **item 9.4** refere-se a inexistência de um controle individualizado eficaz dos custos de combustível, classificada como de natureza **grave EB 05**.

Esclarece o gestor que o controle de manutenção dos veículos é feito por fichas individualizadas, devidamente preenchidas pelo departamento de transportes do Município com o respectivo demonstrativo de cada evento (fls. 510/545) e que o controle de combustível é feito pelo setor de compras.

Entende a SECEX que a despeito de se ter acostado aos autos as fichas de controle individualizado dos veículos que confirmam as manutenções realizadas, não foram ofertadas, nem “*in loco*” e nem em sede de defesa, documentos comprobatórios da existência de um controle eficiente de combustíveis realizados pela Prefeitura, o que demonstra a ineficiência do controle interno da unidade jurisdicionada.

Também o achado de auditoria constante do **item 9.10** refere-se as normas de rotinas e procedimentos de controle interno, que não estão sendo implantadas conforme o cronograma de implantação aprovado pela Resolução Normativa TCE/MT 01/2007, classificada como de natureza **grave EB 02**.

De acordo com a equipe técnica, o prazo estabelecido pelo TCE/MT para a implantação dos sistemas administrativos de controle interno; planejamento e orçamento; compras, licitações e contratos, transportes; administração de recursos humanos; controle patrimonial; contabilidade; convênios e consórcios; educação;



saúde pública; tributos; financeiro; bem estar social; comunicação social; jurídico; serviços sociais; tecnologia da informação; entre outros, não foi cumprido pela Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia.

O gestor colaciona, às fls. 591/598 documentos comprobatórios das normas de rotinas de controle interno já implementadas. O servidor responsável pelo controle interno afirma que os sistemas de comunicação social e de TI ainda não foram normatizados, tendo em vista que o sistema de informática é precário.

Da mesma forma a irregularidade apontada pela equipe técnica no **item 9.5** refere-se a deficiência do controle interno, já que fora constatado que o valor dos bens móveis registrados no Anexo 14, não confere com valor apontado na relação dos bens obtidos no sistema APLIC. O relatório de controle externo simultâneo apontou uma divergência no valor do bens móveis, entre informações constantes no Anexo 14 e no sistema APLIC, classificado como de natureza **moderada EC 05**.

Em sede de defesa o gestor apresenta um quadro demonstrativo onde os valores coincidem com os anexos 14 e 15/2011. Alega que o que pode ter ocorrido é que nas tabelas do Aplic no campo incorporações e desincorporações possa ter havido divergências dos valores informados.

A SECEX realizou nova investigação após entrega intempestiva da carga referente a dezembro/2011 para averiguar a tese de defesa do gestor e constatou que as divergências persistiram. Assim existem diferenças entre os valores registrados em bens móveis no anexo 14 (R\$ 3.743.390,89) e os dados do sistema Aplic (R\$ 3.722.239,40).

Vale a pena ressaltar que a Constituição Federal, em seus artigos 31, 70 e 74, define as áreas de atuação do controle interno e quais suas atribuições, sendo o controle interno o instrumento eficaz na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, como mecanismo que tem por fim **evitar desvios, perdas e desperdícios que vem ao encontro da transparência na gestão fiscal**.



A organização do sistema de controle interno e o seu funcionamento eficiente é da inteira responsabilidade do Administrador, como corolário do dever de bem administrar e de prestar contas.

Incumbe ao responsável pela gestão de contas levada a cabo, primeiramente, gerir o patrimônio e os recursos a ele confiados com proficiência, sem desperdícios e desvios. Em segundo lugar, prover as condições para demonstrar a prática da boa administração e permitir a verificação, por parte dos órgãos de controle externo, de que agiu com correção e competência.

Em resumo, aos titulares de cada Poder e aos executivos máximos de qualquer ente público, no exercício da administração geral, incumbe velar pelo bom funcionamento do controle interno, que, bem compreendido, poderá se tornar no mais importante aliado de sua administração, de modo a evitar desperdício do dinheiro público e permitir a fiscalização da utilização desses recursos.

Portanto, em face da permanência de irregularidades em desacordo com as disposições da Constituição Federal, 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.

Os achados de auditoria constantes dos **itens 9.6 e 9.8** referem-se ao descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e sonegação de documentos obrigatórios ao TCE-MT, classificadas como de natureza **grave MB 02 e MB 01** e que serão analisadas simultaneamente.

Alega o gestor que o prazo para o envio é curto e muito difícil de ser cumprido por municípios pequenos; alega também que as mudanças no leiaute do sistema APLIC geraram atraso no envio da carga de encerramento de 2011 e que não houve prejuízo no acompanhamento e/ou fiscalização por parte desta E. Corte.

Verificando os autos, conforme fls. 397/399, observa-se que o atraso no envio das informações via APLIC **ocorreram durante todo o ano de 2011, o**



**que tornou-se regra e não exceção; e que a carga de encerramento de 2011 não foram de alguns dias, mas de 120 dias.**

Em que pese o envio intempestivo da carga pelo gestor, é necessário salientar **que o atraso é extremamente significativo**, já que ocorreu apenas no dia 28/06/2012, ou seja, quatro meses após o prazo prorrogado por essa Corte, o que impediu que a equipe técnica realizasse os procedimentos normais de fiscalização e controle. Deve-se observar, também, que trata-se da carga do mês de Dezembro/2011, ou seja, a última do exercício, necessária para o regular fechamento e análise das contas do Município.

Não é demais ressaltar que a teor das diretrizes traçadas no artigo 184, da Resolução nº 14/2007, incumbe ao gestor a **responsabilidade pelo envio dos documentos para subsidiar o exame e julgamento das contas anuais de gestão**. Portanto, esse *Parquet* de Contas coaduna com o entendimento da SECEX no sentido de que o atraso significativo no envio das informações causam prejuízos à atuação fiscalizatória dessa Corte de Contas, motivo pelo qual a cominação de multa é forma de reprimenda a essa postura. Vale ressaltar, ainda, que a atitude do gestor será analisada em processo de representação de natureza interna, nos termos do art. 7º, §§ 5º e 6º da RN 17/10.

A irregularidade apontada pela equipe técnica constante do **item 9.9** refere-se a divergência entre as informações enviadas por meio eletrônico (sistema Aplic) e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução nº 14/2007-Regimento Interno do TCE-MT), classificada como de natureza **grave MB 03**.

Assim temos os seguintes achados: no **item 9.9.1** a equipe técnica constatou que os valores das propostas vencedoras nas licitações informados ao sistema Aplic diferem dos valores reais encontrados *in loco*; no **item 9.9.2** constatou-se a ausência do contrato de nº 96 no sistema Aplic. A Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia não enviou informações sobre o contrato de prestação de serviço nº 96, realizado com a empresa R C Equipamentos Hospitalares Ltda, no valor de R\$ 6.915,00 ao sistema Aplic.; no **item 9.9.3** Não



houve envio de informações, ao sistema Aplic, sobre os convênios formalizados no exercício ; e por fim no **item 9.9.4** Não houve envio de informações, ao sistema Aplic, sobre o pagamento do seguro obrigatório DPVAT.

Em sede de defesa o gestor esclarece em síntese que: não foi indicado, pela equipe técnica, qual foi a proposta vencedora divergente e que esse fato prejudicou sua defesa; que os contratos de obras e serviços e de pessoal temporário são ordenados de forma sequencial e que esse fato conduziu a equipe técnica a erro; em relação ao item 9.9.3 o gestor não apresentou defesa e conclui suas argumentações alegando que não há pendências com relação aos pagamentos com o DPVAT, juntando documentações às fls. 578/590.

Parece-nos que tais irregularidades estão interligadas, podendo ser uma decorrente da outra. É entendimento assente nesta Corte que a manutenção de um sistema de controle interno efetivo pode gerar o comprometimento dos servidores com o princípio da eficiência e, dessa forma, será possível resolver as pendências simultaneamente.

Ao reconhecer a importância do controle interno, a gestão demonstra tomada de consciência sobre a necessidade de implantar procedimentos efetivos nesse sentido. Contudo, a obtenção de resultados favoráveis requer bom desempenho e compromisso de cada servidor.

O gestor em sua defesa não traz nenhuma justificativa para as falhas apontadas. Ao revés, afirma que houve falhas técnicas e que as mesmas já foram corrigidas, o que de qualquer forma ratifica as impropriedades consignadas. Cabe portanto, a aplicação de multa ao gestor, nos moldes do art. 75, III, da LC 269/2007 c/c art. 289, inciso II do RITCE/MT.

A irregularidade constante do **item 9.11** refere-se a contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal). A Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia contratou, segundo dados do Sistema Aplic, 102 trabalhadores no exercício de 2011 por meio de contratos temporários de excepcional interesse



público, porém não foi realizado processo seletivo simplificado para a escolha dos contratados, classificado como de natureza **grave KB 13**.

A defesa do gestor argumenta que as contratações temporárias foram realizadas com a anuência do Legislativo Municipal e que as admissões estão respaldadas nas exceções previstas na Constituição Federal.

A Constituição Federal estabeleceu o concurso público como regra geral para as admissões na Administração Pública, sendo permitido o seu afastamento somente nos casos estabelecidos na própria Carta Magna (cargos em comissão e contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público).

Como se sabe, vige no Brasil o princípio constitucional da obrigatoriedade de concurso público, segundo o qual, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (CF, art. 37, II).

Helly Lopes Meireles ensina que,

*“O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos”.* (Direito administrativo brasileiro. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 387).



O concurso público de provas ou de provas e títulos é o meio mais apropriado e justo de se verificar a capacidade de uma pessoa para ingressar num serviço público, e para atingir a finalidade tendo servidores preparados, com certo estudo, não produzindo empregos por motivos políticos. Assim, por meio da exigência de prévia aprovação em concurso público, se coíbem práticas condenáveis, tais quais nepotismo e troca de favores entre administradores, ou entre estes e particulares.

De acordo com o artigo 37, inciso IX, da CF, a contratação por tempo determinado é possível apenas em situações de necessidade temporária e de excepcional interesse público, ou seja, quando não é viável a realização de concurso público.

Neste mesmo sentido caminha a Resolução de Consulta nº 14/2010, que aduz: “1. A ordem constitucional de ingresso nos quadros dos entes públicos é mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). 2. Sendo exceção à regra, os casos de contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição Federal) **devem ser realizados por processo seletivo simplificado...**”

A atividade temporária deve ser entendida como aquela que não está relacionada com as atividades essenciais do Estado, e que não necessitam de uma continuidade.

Por outro lado, a necessidade excepcional diz respeito a uma situação de imprevisibilidade, ou seja, que não tinha condições de ser percebida pela Administração Pública, decorrente de caso fortuito ou força maior, podendo, dessa forma, abarcar atividades de caráter permanente **e mesmo nesses casos a contratação de pessoal não deve ser discricionária, mas pautada em um procedimento simplificado de seleção, pois deve ser garantida a igualdade e a isonomia entre os administrados.**

O que se depreende dos autos, às fls. 419/420, é que ao se consultar o sistema Aplic, verifica-se que a Prefeitura de Pontal do Araguaia



contratou 102 trabalhadores, por meio de contratos temporários de excepcional interesse público e não há nenhuma justificativa para a contratação, principalmente aquelas que dizem respeito à situações de imprevisibilidade, decorrentes de caso fortuito ou força maior, muito menos, processo seletivo simplificado.

Assim, por desrespeitar regras e normas de ordem constitucional, e ainda por não observar os princípios da publicidade e da impessoalidade, o gestor deve ser penalizado com multa **e determinação**, a fim de que tome providências no sentido de prover os cargos de seu quadro de pessoal com servidores efetivos, na forma do inciso II do artigo 37 da Magna Carta.

Por derradeiro a equipe de auditoria apontou o achado de **item 9.13** que refere-se ao não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público. O cargo de contador da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia é ocupado mediante cargo de livre nomeação e exoneração, o que contraria o entendimento desta Corte de Contas, classificado como de natureza **grave KB 10**.

Argumenta a defesa que no exercício de 2012, em atendimento a essa E. Corte, deu posse a contador efetivo. Assim, confessa o gestor que no exercício anterior o cargo era ocupado por servidor não efetivo.

O fato do gestor ter cumprido no exercício de 2012 a exigência de que o cargo de contador seja provido por servidor efetivo, não retira a antijuridicidade de sua conduta no exercício de 2011. Assim, este *Parquet* de Contas entende pela manutenção da irregularidade bem como pela aplicação de multa por grave infração à norma legal nos moldes do art. 75, III, da LC 269/2007 c/c art. 289, inciso II do RITCE/MT.

## II.1.2. Irregularidades sem classificação

O achado de auditoria constante do **item 9.7** refere-se aos valores registrados na demonstração da dívida flutuante como restos a pagar pagos pelo sistema Aplic, não conferem com os dados informados no balanço financeiro do



sistema APLIC. Foi constatado pelo controle simultâneo que o anexo 17 emitido pelo sistema APLIC indica a baixa por pagamentos de restos a pagar no valor de R\$ 717.194,07. Este valor diverge do valor obtido na relação de restos a pagar pagos indicado no anexo 13.

Argumenta o gestor que o sistema Aplic está em fase de adaptações e com isso pode ter havido algumas divergências no envio das tabelas, tendo em vista as constantes mudanças proferidas por esta Corte de Contas no exercício de 2011. Envia também demonstrativo de pagamentos que demonstram restos a pagar que comprovam o valor de R\$ 467.296,40.

A SECEX constatou pelo controle simultâneo (fl. 24) que o anexo 17 emitido pelo sistema Aplic (fl. 16) indica a baixa por pagamentos de restos a pagar no valor de R\$ 717.194,07. Este valor diverge do valor obtido na relação de restos a pagar pagos indicados no anexo 13, no montante de R\$ 467.296,40.

Em que pese as adaptações em sistemas informatizados, salienta-se que esta Corte, ao efetuar mudanças que produzam modificações significativas, concede dilação de prazo ao jurisdicionado para que este adapte-se às novas mudanças, razão pela qual a irregularidade deve ser mantida.

Por derradeiro, o achado do **item 9.12** refere-se a consignações na folha de pagamento dos servidores acima do limite de 30% estabelecido por lei. Foi constatado pela equipe técnica do TCE/MT consignações autorizadas a servidores da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia que ultrapassam o limite de 30% previsto na legislação.

O gestor confirma a existência das consignações acima do percentual de 30%, mas esclarece que elas, em sua maioria, cessarão, com o término de sua gestão e que não causaram prejuízo ao erário.

A Administração Pública, no exercício de sua função administrativa, deve atuar em estrito respeito aos ditames legais, na medida em que sua atuação deve se dar de acordo com a forma e nos limites em que se vê autorizada pelos diversos diplomas normativos. Havendo previsão expressa, na legislação, de um



limite para os descontos efetuados diretamente na folha de pagamento de seus servidores públicos, qualquer desconto que extrapole tal limite deve ser considerado ilegal. Assim, este Ministério Público de Contas coaduna com o entendimento da equipe técnica no sentido da manutenção da irregularidade.

Além disso, denota-se necessidade de **determinação** legal ao gestor para que proceda à adequação das consignações em folha de pagamento para o limite legal de 30%, estabelecido por lei (Lei nº 10.820/2003; Decreto nº 6.386/2008, artigo 45 da Lei nº 8.112/1990), a fim de não incorrer na mesma irregularidade nos exercícios subsequentes.

### III – ANÁLISE GLOBAL

Quando da análise global do conjunto de irregularidades perpetradas, embora tenham sido apontadas 13 (treze) irregularidades, tais impropriedades não fazem jus ao julgamento irregular das contas de gestão, pois não resultaram em graves danos 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 Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia, referente ao exercício de 2011, sob responsabilidade do Sr. Gerson Rosa de Moraes, com fulcro no art. 21 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) e arts. 191, II c/c 193 do Regimento Interno do TCE/MT;**

**b) pela aplicação de multa ao responsável, Sr. Gerson Rosa de Moraes 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 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.9, 9.10, 9.11 e 9.13 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 aplicação de multa ao responsável, Sr. Gerson Rosa de Moraes, em razão da não remessa, dentro do prazo legal, dos documentos e informações a que está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal, irregularidade grave item 9.6, com fundamento no art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art.6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010;**

**d) pela aplicação de multa ao responsável, Sr. Gerson Rosa de Moraes, em razão de sonegação de processo, documento ou informação em**



inspeções ou auditorias, **irregularidade grave item 9.8**, com fundamento no art. 75, VI, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art.6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010;

**e) pela determinação** ao gestor para que:

**e.1) observe** o cronograma de desembolso mensal para os pagamentos das despesas inscritas em restos a pagar;

**e.2) proceda** à adequação das consignações em folha de pagamento para o limite legal de 30%, estabelecido na Lei nº 10.820/2003, no Decreto nº 6.386/2008 e artigo 45 da Lei nº 8.112/1990;

**f) pela recomendação** ao responsável da Unidade que:

**f.1) promova** a efetiva regularização das falhas aqui apontadas;

**f.2) adote** imediatamente providências no sentido de observar as regras da Lei de Licitações;

**f.3) envie** corretamente as informações a que está obrigado ao sistema APLIC e cumpra efetivamente os prazos estabelecidos no Regimento Interno do TCE/MT para o envio de todas as informações indispensáveis ao exercício do Controle Externo por esta Corte;

**f.4) 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.

**g) 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 15 de agosto de 2012.

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**

Procurador de Contas