



**PROCESSO Nº** : 1.628-4/2014 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO  
: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2014  
**UNIDADE** : MUNICÍPIO DE RESERVA DO CABAÇAL  
**RECORRENTE** : LÁZARO MOISÉS DE SOUZA  
: JAIRO MANFROI  
**RELATOR** : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

### **PARECER Nº 5.054/2016**

#### **EMENTA:**

RECURSO ORDINÁRIO. MUNICÍPIO DE RESERVA DO CABAÇAL. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. EXERCÍCIO DE 2014. IRREGULARIDADES CONTÁBEIS E EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. RECURSOS QUE NÃO LOGRARAM AFASTAR O MÉRITO DAS SANÇÕES. PARECER PELO CONHECIMENTO DE AMBOS OS RECURSOS INTERPOSTOS. NO MÉRITO, PELO NÃO PROVIMENTO.

## **1. RELATÓRIO**

1. Cuida-se de dois **recursos ordinários**, o primeiro deles interposto pelo **Sr. Jairo Manfroi**, ex-Prefeito Municipal, e o segundo pelo **Sr. Lázaro Moisés de Souza**, também ex-Prefeito Municipal, em face do **Acórdão nº 1.628/2014-TP**, o qual, em análise das contas da Prefeitura Municipal de Reserva do Cabaçal, exercício de 2014, julgou regulares, com aplicação de multas e expedição de determinações legais, as referentes à gestão do último recorrente, e irregulares aquelas atinentes à gestão do primeiro.

2. O referido Acórdão foi pronunciado em sessão do Tribunal Pleno realizada no dia 25/11/2015, com data de publicação no Diário Oficial de Contas no dia 16/12/2014, nos seguintes termos:



ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 20 e 23, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 193 e 194, I, II e III, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 7.231/2015 do Ministério Público de Contas, em julgar REGULARES as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Reserva do Cabaçal, relativas ao exercício de 2014, gestão dos Srs. Lázaro Moisés de Souza, no período de 7-3 a 6-5-2014, e Tarcísio Ferrari, no período de 9 a 31-12-2014; e, ainda, em julgar IRREGULARES as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Reserva do Cabaçal, relativas exercício de 2014, gestão do Sr. Jairo Manfroi, nos períodos de 1º-1 a 6-3 e 7-5 a 8-12- 2014, neste ato representado pelas procuradoras Angélica Luci Schuller – OAB/MT nº 16.791 e Natacha Gabrielle Dias de Carvalho – OAB/MT nº 16.295; sendo os Srs. Edson Buaski – secretário municipal de Agricultura, Carlos Roberto Amaral do Nascimento e João Paulo Filho – secretários municipais de Saúde em razão da gravidade das irregularidades constatadas que, isoladas ou cumulativamente, comprometeram a gestão, as quais destacam-se a seguir: a) desvio de recursos públicos na realização de despesas com a realização de obra para contenção do solo de determinada área do Município (BA 1 – Gestão Patrimonial - Gravíssima); b) concessão irregular de diárias, sem documentos comprobatórios (JB 16 - Grave); c) falhas em procedimento licitatório (GB 13 - Grave); d) inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de 2014 (HB 4 - Grave); e) admissão por prazo determinado de agente comunitário de saúde e de combate às endemias, sem atender ao requisito constitucional de excepcional interesse público e contrariando o entendimento firmado na Resolução de Consulta nº 19/2013, deste Tribunal; f) inobservância das regras do princípio da segregação de funções (EB 3 – Grave); e, g) deficiência dos procedimentos de controle da aquisição e armazenamento de medicamentos (NB 99 – Grave); recomendando à atual gestão que: 1) regularize a situação dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, a fim de adequar as contratações com o entendimento firmado na Resolução de Consulta nº 19/2013, deste Tribunal; e, 2) observe as regras de tratamento e destinação do lixo hospitalar, conforme Resolução nº 33/2003 da ANVISA; e, ainda, determinando à atual gestão que: a) formalize os processos de diárias nos estritos termos da legislação da Prefeitura e em conformidade com o entendimento firmado no Acórdão nº 1.783/2003, deste Tribunal, a fim de comprovar a finalidade da despesa e os objetivos alcançados, providência esta que ficará como ponto de controle nas contas de gestão de 2015; b) elabore os processos das despesas públicas, contendo todos os elementos e informações necessárias à sua efetiva liquidação, conforme determina o artigo 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320/1964, providência esta que ficará como ponto de controle nas contas anuais de gestão de 2015; c) utilize meios eletrônicos para realização de pagamento a fornecedores que permitam a identificação do destino e do respectivo credor, conforme entendimento firmado na Resolução de Consulta nº 20/2014, deste Tribunal, o que ficará como ponto de controle no processo das contas de gestão de 2015; d) observe as regras da Lei nº 8.666/1993, relativas à fase interna da licitação, com especial atenção para a competência exclusiva da



Administração de realizar cotação de preço, a qual não deve ser delegada ao particular; e) exija dos fiscais de contratos a elaboração do relatório de acompanhamento da execução dos contratos, contendo informações relevantes acerca da execução dos ajustes, nos termos do artigo 67, caput, e § 1º, da Lei nº 8.666/1993, o que ficará como ponto de controle nas contas de gestão de 2015; f) proceda às medidas necessárias para o regular e efetivo funcionamento da Ouvidoria Municipal, que, entre outras funções, cabe receber denúncias, reclamações, representações e elogios sobre os atos praticados pela Administração Municipal, visando, acima de tudo, estimular a participação do cidadão no controle e avaliação da gestão municipal, providência essa que ficará como ponto de controle nas contas de gestão de 2015; g) realize planejamento efetivo das aquisições de medicamentos, levando em consideração o histórico das demandas, e promova melhorias nas instalações da farmácia municipal, para o perfeito acondicionamento dos medicamentos, evitando colocar em risco a saúde e a vida dos pacientes e causar prejuízos ao erário, em observância às regras no Manual de Assistência Farmacêutica elaborado pelo Ministério da Saúde; h) adote, ainda no exercício de 2015, as medidas necessárias para a realização da depreciação de bens, a fim de evidenciar a verdadeira e atualizada composição patrimonial da Prefeitura, em cumprimento às regras e ao cronograma, ambos previstos na Portaria nº 437/2012, da Secretaria do Tesouro Nacional, e na Resolução Normativa nº 3/2012, deste Tribunal, o que ficará como ponto de controle a ser analisado nas contas anuais de gestão de 2015; e, i) observe as regras do princípio da segregação de funções, sobretudo no que se refere aos procedimentos de autorização e liquidação das despesas, o que ficará como ponto de controle nas contas de gestão de 2015; determinando, ainda, aos Srs. Jairo Manfroi e Edson Buaski, que restituam aos cofres públicos municipais, em solidariedade, o valor de R\$ 15.667,20, referentes à realização de despesa com obra de contenção do processo erosivo do solo de determinada região do município, a qual, segundo comprovou a Secretaria de Controle Externo competente, não foi executada; e, ainda, nos termos dos artigos 5º, I, e 6º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2010, aplicar aos Srs. Jairo Manfroi e Edson Buaski a multa de R\$ 1.566,72, para cada um, equivalente a 10% sobre o valor do dano ao erário; aplicar ao Sr. Jairo Manfroi a multa de 77 UPFs/MT, sendo: a) 11 UPFs/MT em razão da prestação de contas irregular de diárias; b) 11 UPFs/MT em virtude de falha praticada na fase interna da Carta Convite nº 1/2014; c) 11 UPFs/MT pela inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, em afronta ao artigo 67, caput, e § 1º, da Lei nº 8.666/1993; d) 11 UPFs/MT em função da contratação por prazo determinado de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias sem atender ao requisito constitucional de excepcional interesse público e sem observar o entendimento firmado na Resolução de Consulta nº 19/2013, deste Tribunal; e) 11 UPFs/MT em razão da ausência de controle efetivo sobre a aquisição e armazenamento de medicamentos; f) 11 UPFs/MT em virtude do atraso no registro contábil das despesas realizadas; e, g) 11 UPFs/MT devido à inobservância das regras do princípio da segregação de função, sobretudo no que se refere à concentração de um mesmo serviço da responsabilidade pela liquidação das despesas e autorização dos pagamentos; aplicar ao Sr. Lázaro Moisés de Souza a multa de 11 UPFs/MT, em razão de falhas no registro



contábil de despesas; aplicar aos Srs. Carlos Roberto Amaral do Nascimento e João Paulo Filho a multa de 11 UPFs/MT, para cada um, em razão da ausência de controle efetivo sobre a aquisição e armazenamento de medicamentos; e, ainda, nos termos do artigo 1º, XV, Lei Complementar nº 269/2007, por unanimidade, e de acordo, em parte, com o Parecer nº 6.159/2015 do Ministério Público de Contas, em julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Representação de Natureza Externa (processo nº 5.992-7/2014) acerca de irregularidades em procedimentos licitatórios, contratuais, de pessoal e patrimoniais, conforme consta nas razões do voto do Relator; determinando à atual gestão que: 1) faça constar nos futuros processos de licitação o termo de referência, contendo todos os elementos técnicos necessários à definição e caracterização dos bens ou serviços a serem licitados, nos termos do artigo 3º da Lei nº 10.520/2002, sendo que tal providência ficará como ponto de controle a ser analisado nas contas anuais de gestão de 2015; 2) observe as regras de parcelamento dos objetos das licitações, conforme entendimento firmado na Resolução de Consulta nº 21/2011, sendo que tal providência ficará como ponto de controle nas contas de gestão de 2015; 3) instaure procedimento administrativo, a fim de apurar a legitimidade das informações apresentadas pelo servidor Alex Leopoldino no requerimento administrativo de progressão funcional, sendo que tal providência ficará como ponto de controle das contas de 2015; e, 4) adote medidas eficientes de controle do patrimônio público, visando resguardar o erário de eventuais prejuízos, perdas ou extravios; e, por fim, nos termos do artigo 6º, II, "a", da Resolução Normativa nº 17/2010, aplicar ao Sr. Jairo Manfroi a multa de 55 UPFs/MT, sendo: a) 11 UPFs/MT em razão da realização de licitações, na modalidade pregão, sem termo de referência, contrariando a regra disposta no artigo 3º da Lei nº 10.520/2002; b) 11 UPFs/MT pela ausência de apresentação de justificativa para o não parcelamento do objeto do Pregão nº 6/2013; c) 11 UPFs/MT em virtude da concessão de progressão vertical do servidor Alex Leopoldino com base em certificado de conclusão do ensino médio considerado falso; d) 11 UPFs/MT em função da concessão de revisão geral da remuneração dos servidores, sem prévia autorização legislativa e em datas diferentes; e, e) 11 UPFs/MT em razão da falha na formalização do Contrato nº 33/2013, que não foi assinado pela autoridade gestora da época. As multas e as restituições deverão ser recolhidas com recursos próprios, no prazo de 60 dias. O responsável por estas contas deverá ficar ciente de que a reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, conforme prevê o § 1º do artigo 194 da Resolução nº 14/2007, com a redação determinada pela Resolução Normativa nº 32/2012, deste Tribunal. Encaminhe-se cópia desta decisão à Secretaria de Controle Externo responsável pela análise das contas anuais do exercício de 2015, desta prefeitura, para que inclua como ponto de controle de auditoria as determinações impostas. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

3. Em síntese, em suas razões recursais, enquanto o **Sr. Lázaro Moisés de Souza** alega ter empreendido as providências necessárias para sanar as irregularidades



contábeis, o **Sr. Jairo Manfroi** rediscute profundamente o mérito das irregularidades que lhe são imputadas, alegando, sobretudo, a inexistência de dolo ou má-fé.

4. Ato seguinte, após regular sorteio do recurso ordinário, foi designado como relator do recurso o Conselheiro Sérgio Ricardo, que emitiu juízo de admissibilidade positivo quanto à adequação procedimental, tempestividade, legitimidade e interesse do recurso interposto pelo **Sr. Lázaro Moisés de Souza** (despacho contido no documento digital nº 197342/2014).

5. Já o recurso interposto pelo **Sr. Jairo Manfroi** não foi objeto de juízo de deliberação por parte do Conselheiro Relator.

6. Em seguida, os autos foram encaminhados à apreciação da **Secretaria de Controle Externo** competente que, examinando as razões recursais, opinou pelo retorno dos autos ao gabinete do Conselheiro Relator para realização de análise de admissibilidade.

7. Ato contínuo, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise do recurso e emissão de parecer.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Dos pressupostos de admissibilidade recursal e do juízo de admissibilidade

8. O *Parquet* de Contas entende estarem presentes os requisitos de admissibilidade das peças recursais, quais sejam, o cabimento, a legitimidade, o interesse processual e a tempestividade.

9. Todos os recorrentes são partes legítimas, que manifestaram seu interesse recursal tempestivamente. Ademais, o recurso ordinário é a modalidade recursal adequada para impugnar as deliberações proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, nos termos do art. 270, I, do Regimento Interno do TCE/MT.

10. Desta forma, os recursos ora analisados devem ser **conhecidos**.

11. Aliás, não foi olvidado que o recurso interposto pelo Sr. Jairo Manfroi



ainda não foi objeto de juízo de admissibilidade por parte do Conselheiro Relator, como se denota dos documentos digitais nº 201105/2016 e 204581/2016. Do mesmo modo, o mérito das alegações recursais não foi analisado pela Equipe de Auditoria.

12. No entanto, pensa-se que isso não impede a análise ministerial, e nem a realização de juízo de admissibilidade em momento ulterior, já que os pressupostos recursais constituem matéria de ordem pública e a decisão sobre eles pode ser revista a qualquer tempo, antes do trânsito em julgado.

13. Desse modo, o **Ministério Público de Contas** entende por bem realizar a análise do mérito das alegações recursais, pugnando para que os autos sejam novamente remetidos após a manifestação da Equipe Técnica, acaso o Conselheiro Relator a repute necessária, conforme art. 273, § 2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

## 2.2. Do Mérito Recursal

### 2.2.1. Recurso ordinário interposto pelo Sr. Jairo Manfroi

14. Em sua petição recursal, o ex-gestor, **Sr. Jairo Manfroi**, impugna as todas as irregularidades que, enfrentadas pelo Acórdão nº 1.628/2014-TP, resultaram na aplicação de multa a sua pessoa.

15. Assim, embora reconheça a existência de falhas, inicia suas razões afirmando que não houve intenção de benefício próprio ou de lesão ao patrimônio público, e que o Acórdão impugnado aponta irregularidades meramente formais, as quais não teriam originado danos.

16. Aduz também que o Acórdão não aponta “a participação direta do Prefeito em seus atos de gestão e de seu *staff*, de onde poderiam manifestar-se a presença de dolo ou má-fé” (sic).

17. Realiza digressão acerca da necessidade de dolo ou má-fé para se tachar de irregular um ato administrativo, e assevera que tomou conhecimento das irregularidades apenas quando teve contato com o laudo de auditoria, salientando que elas não causaram prejuízo ao erário.

18. Destaca também a inexistência de “culpa aquiliana”, e ressalta novamente



a ausência de má-fé e aduzindo se tratarem os achados de irregularidades meramente formais.

19. Aduz que o ônus da prova é da acusação, e que a presunção de inocência somente poderia ser afastada em caso de se comprovar cabalmente a irregularidade da conduta.

20. Adentrando às irregularidades investigadas por meio do Processo nº 5.992-7/2014, o qual trata de representação de natureza externa iniciada pelo Sr. Lázaro Moisés de Souza, cujo mérito também foi enfrentado pelo Acórdão recorrido, ataca a parcialidade dos auditores que lavraram os relatórios técnicos, pois foram “guiados” pelo representante quando da auditoria *in loco*, e teriam se comportado como verdadeiros acusadores.

21. Segue realizando uma série de acusações ao representante, seu opositor político, ao passo em que volta a insistir na ausência de dano ou má-fé.

22. De modo oposto, o **Ministério Público de Contas** salienta que o gestor responde objetivamente pelas irregularidades detectadas nos processos desenvolvidos perante os Tribunais de Contas, descabendo cogitar-se comprovação de dolo ou culpa, ou mesmo de eventual intenção de locupletamento ilícito, bastando a existência da conduta e donexo causal.

23. Nesse sentido, por exemplo, já se manifestou o Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.333/2009-TCU-Plenário):

[...] 7.7 Por seu turno, a alegação de inexistência de dolo não socorre à recorrente, pois não se trata aqui de uma culpabilidade subjetiva, oriunda da intenção do agente em apropriar-se ilicitamente dos recursos federais, para o qual dever-se-iam provar o dolo ou culpa, a causação do resultado e o nexode causalidade. A imputação de responsabilidade fundamenta-se na incidência de hipóteses legais objetivas, que não apresentam nenhum pressuposto de má-fé, locupletamento ou desfalque. Trata-se de responsabilidade objetiva do gestor, que independe da verificação de culpa ou dolo. Nesse sentido, temos os seguintes julgados desta Corte: Acórdão 15/2005 - Segunda Câmara, Acórdão 1551/2005 - Segunda Câmara, Acórdão 1905/2004 - Segunda Câmara, Acórdão 698/2006 - Primeira Câmara, Acórdão 485/2004 - Segunda Câmara Acórdão 1905/2004 - Segunda Câmara, Acórdão 3133/2004 -



Primeira Câmara, dentre outros. [...]

24. Mesma linha segue a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

**Responsabilidade. Agentes públicos. Aplicação de multa.**

Para a responsabilização de agente público pelo Tribunal de Contas mediante aplicação de multa em decorrência da prática de ato irregular, não é necessária a caracterização de dolo ou de dano ao erário, sendo suficiente a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o ato ilegal. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Acórdão nº 3.005/2015-TP. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. Processo nº 7.659-7/2013).

25. Do mesmo modo, argumentos acerca da eventual imparcialidade dos auditores, desacompanhados de qualquer suporte probatório idôneo ou mesmo delimitação concreta das acusações que teriam sido realizadas a fim de prejudicar o gestor, devem ser desconsiderados.

26. Adiante, a análise será realizada de acordo com cada irregularidade impugnada, limitando-se o **Ministério Público de Contas** a ratificar os termos dos três pareceres constantes dos autos, exarados por ocasião da análise das contas de gestão e da representação externa que corre em apenso, quando entender que os argumentos do gestor nada acrescentam ao já debatido.

6.13 Desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal). Gestão Patrimonial – Gravíssima – BA 01.

6.13.1 A monta de R\$ 15.667,20 (líquidos de ISS) que deveria ter sido utilizada para financiar a prestação do serviço de contenção do processo erosivo que assola as regiões do município de Reserva do Cabaçal foi transferida para conta corrente da contratada sem a devida prestação do serviço, portanto houve desembolso financeiro sem ter como contrapartida o fim público desejado e formalizado na ata de registro de preço 18/2014 (Item 3.2.1).

27. O **recorrente** afirma que a irregularidade deve ser afastada, pois “os serviços foram devida e efetivamente prestados pela empresa contratada mediante o registro de preços 18/2014” (sic).

28. Pontua que o serviço foi realizado, mas é refeito reiteradamente por sua própria natureza, já que o processo de erosão é contínuo, e quando os auditores foram realizar a vistoria *in loco*, já decorriam oito meses da prestação e a erosão tinha vulnerado novamente o solo, sobretudo, em razão da época das chuvas.

29. Neste particular, ao **Ministério Público de Contas**, parece que o gestor



tão somente repete os argumentos já vazados em suas manifestações ao longo do processo.

30. Com efeito, o gestor afirma que os serviços foram prestados e que a Equipe de Auditoria incorreu em equívoco ao não considerar a natureza continuada da erosão ao longo de oito meses desde a prestação do serviço, mas já havia consignado isso em suas manifestações defensivas. Além disso, restou comprovado que a liquidação do serviço ocorreu em 26/09/2014 (documento digital 38905/2015, fls. 82/83), mês anterior ao da realização da inspeção *in loco*.

31. Por isso, ratificando os termos do Parecer nº 7.231/2015, o **Ministério Público de Contas** entende confirmada a realização da liquidação de despesa sem a efetiva prestação de serviço, merecendo ser **improvido o recurso ordinário** ora analisado, e mantido incólume o Acórdão nº 1.628/2014-TP.

6.2 Prestação de contas irregular de diárias (art. 37, caput da Constituição Federal). Despesa – Grave – JB 16.

6.2.1 Prestação de contas incompletas ou com dados inconsistentes, conforme amostra (empenhos: 137, 368, 375, 393, 398, 411, 539 (675), 610 (746), 606 (792), 954, 1081, 1130, 1185, 2744, 2782). (Item 3.2.3).

32. A respeito de tal irregularidade, envolvendo a concessão de diárias, cujas prestações de contas se mostraram incompletas ou com base em dados inconsistentes, o **recorrente** salienta que todas as diárias foram concedidas de acordo com a legislação e existe relatório de viagem para cada um dos deslocamentos.

33. Aponta que o Acórdão não faz menção qualquer dano causado pelas diárias supostamente inidôneas, e que todos os deslocamentos efetivamente ocorreram.

34. Novamente, o gestor nada acrescenta ao que já fora objeto de discussão ao longo da relação processual, reiterando argumentos defensivos acerca do efetivo deslocamento dos servidores e inexistência de dano.

35. Ocorre que a simples falta de exatidão nas prestações de contas é irregularidade grave, a impedir a correta fiscalização sobre os recursos despendidos a título de diárias, e, por si, justificar a permanência da irregularidade.

36. Demonstrada a inconsistente prestação de contas em processos de diárias, conforme ressaltam os relatórios de auditoria constantes dos autos, conclusão



não afastada por qualquer dos argumentos defensivos, o **Ministério Público de Contas** se limita a ratificar os termos do Parecer nº 7.231/2015, opinando pelo **improvemento do recurso ordinário** ora analisado e manutenção do Acórdão nº 1.628/2014-TP, por seus próprios termos.

6.18 Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente). Licitação Grave. GB 13.

6.18.1 Demandou-se, a partir do e-mail institucional da prefeitura de Reserva do Cabaçal, que licitante (Escritório de Arquitetura Bianca Kaline Zancanaro) realizasse coleta de cotações de preços junto às demais empresas convidadas, prejuízo da competência exclusiva de que dispõe o órgão contratante – na pessoa do agente responsável pelo setor de compras – para cotar preços junto ao mercado, assumindo-se injustificadamente risco de sobrepreço no orçamento confeccionado a partir das cotações encomendadas, tudo ao arpejo dos princípios da probidade e da obtenção da proposta vantajosa, erigidos no art. 3º, da Lei 8666/93 (Processo 59927/2014, Doc. Digital 59676/2014, p. 8-10 e 24-27). (Item 3.3.1).

37. No que tange à irregularidade, consistente em solicitar a uma das licitantes para que realizasse cotação de preços junto a outras empresas, em prejuízo da concorrência, após admitir a conduta, o **recorrente** ressalta não existir na Lei nº 8.666/1993 previsão que a vede, e também não consistir em presunção de sobrepreço.

38. Assevera que o setor responsável por realizar cotações de preço é o próprio setor de licitações, e não o de compras, como afirma a Equipe de Auditoria, e que nesse caso específico a licitação não prosperou justamente por terem os preços advindos da cotação se mostrado acima daqueles praticados no mercado, vindo o procedimento a ser cancelado.

39. Sob ótica do **Ministério Público de Contas**, ao contrário do que afirma o gestor, colide diretamente com todo o regime jurídico das contratações públicas delegar a uma pessoa jurídica potencial licitante a tarefa de realizar cotação de preços, hipótese que a administração não só abre mão de uma pesquisa de mercado idônea, omitindo-se em conhecer a realidade do mercado e dos preços do produto/serviço pretendido, mas permite ao concorrente incumbido da função a prática toda sorte de ato anticoncorrencial.

40. Nesse contexto, clara a prática do ato anticoncorrencial, não afastada pelos argumentos do recorrente, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **improvemento do recurso ordinário** ora analisado, devendo ser mantido o Acórdão nº 1.628/2014-TP, por seus próprios termos.

6.5 Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração designado (art. 67 da Lei 8.666/1993). Contrato – Grave – HB 04.



6.5.1 Nomeação da servidora Letícia Venâncio Ferreira Lima apenas para cumprir formalmente a designação de um fiscal de contrato, não havendo condições de um único agente público se responsabilizar por acompanhar a execução de todos os contratos. (Item 3.4.3).

41. Acerca da irregularidade consistente na falta de acompanhamento efetivo dos contratos administrativos, o **recorrente** aduz que a própria auditoria afirma ter sido nomeada como fiscal de contratos a servidora Letícia Venâncio Ferreira Lima, a qual, alega, realizou acompanhamento de todos os contratos.

42. Afirma ainda que todas as notas de empenho foram atestadas pelo setor de compras, “além da fiscalização prevista no art. 67 da Lei nº 8.666/93”.

43. Aduz que a servidora em questão, Sra. Letícia Venâncio, somente era designada fiscal dos contratos de aquisição de bens materiais e de consumo, sendo contratado profissional específico para os de obras de engenharia, e após realiza explanação sobre a importância do fiscal de contratos.

44. O **Ministério Público de Contas** entende que as alegações do gestor recorrente, todas consistentes em mera repetição do conteúdo das demais peças defensivas, não afastam a conclusão, dada a nomeação de uma única servidora para a fiscalização da totalidade dos contratos do município.

45. Nesse sentido, como fora consignado no Parecer nº 7.231/2015, consta dos autos declaração firmada por essa mesma servidora, a qual atesta não dispor de capacidade técnica e nem condições de trabalho para realizar a fiscalização para qual era designada, o que patenteia a irregularidade e afasta as manifestações defensivas.

46. Em razão disso, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **afastamento das alegações recursais**, devendo ser improvido o recurso ora analisado e mantido o Acórdão nº 1.628/2014-TP, por seus próprios termos.

6.7 Os agentes de saúde estão vinculados à Administração Pública de Reserva do Cabaçal de forma irregular. (Art. 198, §4º da CF/88, Lei 11350/2006, Resolução Normativa 41/2013, Resoluções de Consulta 67/2011 e 19/2013). NB 99 – Diversos.

6.7.1. Em Reserva do Cabaçal, os agentes de saúde estão mantidos em seus respectivos cargos sem respeito às determinações contidas no texto constitucional e os normativos deste Tribunal (Item 3.7.4).

47. A respeito dos fiscais de saúde vinculados ao município de Reserva do Cabaçal de maneira possivelmente irregular, o **recorrente** ressalta que não existiu prejuízo, e ainda, por ser o município relativamente novo, essa impropriedade ainda não



pôde ser sanada.

48. Neste particular, o recorrente nem ao menos contesta a existência da irregularidade, salientando estar empreendendo medidas no sentido de saná-la, o que não afasta o apontamento, de modo que o **Ministério Público de Contas** ratifica os termos do Parecer nº 7.231/2015, opinando pelo **improvemento do recurso ordinário** e manutenção do Acórdão nº 1.628/2014-TP, da maneira como prolatado.

6.11 Não observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações (art. 37, caput, da Constituição Federal). Controle Interno – Grave. EB 03.

6.11.1 O responsável pela liquidação das despesas relativas aos serviços de consultoria (empresas Líder, Civitas e Meta), verificando, com base em documentos aptos a demonstrar o cumprimento do contrato e o direito a receber do credor, era o mesmo quem autorizava a realização dos pagamentos ao particular, desprestigiando o princípio da segregação de funções. (Item 3.8.2).

49. Acerca da inobservância do princípio da segregação de funções, o **recorrente** rechaça os argumentos utilizados no Acórdão salientando que

“para cada serviço prestado a liquidação era realizada pelo secretário que responde pela secretaria que requisitou o serviço. [...] os empenhos eram e são todos liquidados pelo responsável da Secretaria que responde pelo objeto da prestação de serviço requisitada e devidamente empenhado” (sic).

50. Disso, parece que o gestor pretende afastar a irregularidade aduzindo que os atos eram praticados pelos Secretários Municipais, responsáveis por suas respectivas pastas, e não pelo responsável contábil designado.

51. Entretanto, no entendimento do **Ministério Público de Contas**, tal argumento não afasta a irregularidade. Isso porque os Secretários Municipais, via de regra, não detêm qualquer conhecimento técnico, e ainda que chancelam os atos realizados pelo contador, a decisão técnica é toda deste.

52. Mesmo que sejam diversos os Secretários, toda decisão acerca da matéria técnica fica a cargo do mesmo responsável contábil, de maneira que a situação não atende ao princípio da segregação de funções.

53. A alegação carece ainda mais de respaldo tendo em mente as constatações da Equipe de Auditoria, no sentido de que o ora recorrente, o gestor e ordenador de despesas, Sr. Jairo Manfroi, é identificado como único liquidante das



despesas (documento digital 58747/2015), em evidente afronta ao princípio da segregação de funções.

54. Assim, o **Ministério Público de Contas** ratifica os termos do Parecer nº 7.231/2015 e opina pelo **improvemento do recurso ordinário**, mantendo-se os termos do Acórdão nº 1.628/2014-TP, da maneira como prolatado.

6.16 Não há controle efetivo (aquisição e estocagem) de medicamentos na prefeitura de Reserva do Cabaçal. (Lei 8080/90 e Manual de Instruções Técnicas do Ministério da Saúde) NB 99 – Diversos.  
6.16.1 A prefeitura de Reserva do Cabaçal não dispõe de mecanismos efetivos de aquisição e estocagem de medicamentos (item 3.7.2).

55. A respeito da irregularidade envolvendo os procedimentos de controle, aquisição e armazenamento de medicamentos, o **recorrente** destaca que a aquisição de medicamentos sempre foi realizada de acordo com a demanda, sendo mantidos em estoque apenas os mais utilizados, e todos os medicamentos que ingressavam no almoxarifado eram devidamente contabilizados.

56. Quanto ao armazenamento desses medicamentos, assevera que o município é novo, pequeno, e essa é uma das falhas que a administração se preparava para sanar.

57. Aqui, novamente, o recorrente se limita a reavaliar argumentos defensivos, reafirmando o pouco tempo de existência do município, o que não afasta o mérito da irregularidade, de maneira que o **Ministério Público de Contas**, ratificando os termos do Parecer nº 7.231/2015, opina pelo **não provimento do recurso ordinário**, mantendo-se incólume o Acórdão nº 1.628/2014-TP, por seus próprios termos.

2. GB 09\_ GRAVE\_Licitação. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/93.  
2.1. Não constam dos processos os Termos de Referência, baseados em orçamentos detalhados, elaborados pelos setores requisitantes (Art. 8º e Art. 21/DEC 3555/2000; §2º/Art. 40 da Lei 8666/93). (Item 1.1.3);

58. Acerca do mérito das irregularidades, atinentes à realização de processos licitatórios sem termos de referência, afirma que nos documentos anexos à representação é possível aferir a existência dos termos de referência, os quais, embora não com essa denominação, constavam dos processos de aquisição em questão e realizavam perfeitamente as funções desse documento.



59. Aduz que trata-se de erro formal, pois “onde deveria estar escrito termo de referência esta escrito relação de serviços 2013” (sic). Afirma que a legislação não obriga a administração a informar o valor da dotação disponível, mas apenas que ela exista, e isso foi efetuado.

60. O **Ministério Público de Contas**, novamente, discorda do posicionamento do recorrente.

61. Para realização das contratações públicas, essencialmente diante do que dispõem as Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, há a necessidade de previamente se definir precisa e detalhadamente o objeto, além de colher estimativas preços idôneas. Isso com o fim de atestar a legitimidade da autoridade que determina a compra, bem como garantir a eficiência e seriedade da contratação.

62. Assim, necessária a prévia elaboração de um Projeto Básico ou Termo de Referência que deverá conter descrição sucinta, mas detalhada do objeto ou serviço a ser licitado, vide arts. 14 e 15, § 7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, e também art. 3º, I e II, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 8º, I e II, do Decreto nº 3.555/2000

63. E nesse contexto, o gestor se furtou em realizar o mínimo detalhamento do objeto licitatório, justificando a conclusão pela irregularidade.

64. Com efeito, é nesse sentido o seguinte trecho do relatório técnico preliminar, a indicar que em vez do Termo de Referência existia uma simples relação dos itens a serem licitados:

Todavia, o que consta no lugar de “Termo de Referência”, é uma simples relação dos itens a serem licitados (Exemplo de fls. 367-368/TC do Doc. Dig. 116690/2014). O que consta a título de “justificativa” é declaração da própria Comissão de Licitação (Exemplo de fls. 156/TC do Doc. Dig. 116690/2014), afirmando que “as quantidades a serem adquiridas foram estimadas segundo a sua provável utilização”, quando, na realidade, a justificativa tinha que ser do secretário requisitante (dos bens ou serviços), o qual tinha *inclusive*, que comprovar a necessidade da sua solicitação, com base em orçamento detalhado (e quantidades que tinham que ter sido orçadas de acordo com a média das que já foram utilizadas anteriormente) [...]

65. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **não provimento do recurso ordinário**, mantendo-se o Acórdão nº 1.628/2014-TP por seus



próprios termos.

5. GB 13\_GRAVE\_Licitação. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002, e demais legislações específicas do ente).  
5.1/A. IRREGULARIDADE TRANSFORMADA de: “as pesquisas de preços contataram uma única empresa do mesmo ramo do objeto licitado” para: “Irregularidades nas pesquisas de preços” (Art. 4º/DEC 3555/2000) (Item 1.1.7).  
5.1/B. Licitação entre empresas que já se encontravam trabalhando na entidade antes do procedimento licitatório (Art. 37/CF caput, III/Art. 9º/Lei 8666/93);  
5.2. Licitação de consultorias especializadas indevidamente mediante modalidade Pregão (Art. 13/Lei 8666/93; Decisão/TCU nº 557/2002 – Plenário) (Item 1.1.9);  
5.3. Diversas irregularidades nos procedimentos Licitatórios PP 06, PP10, PP11 e PP19 de 2013, que evidenciam o seu direcionamento (Lei 10.520/2002) (Itens 1.1.8; 1.1.10; 1.1.11; 1.1.12; 1.1.13).

66. A respeito do não parcelamento do objeto do Pregão nº 06/2016 sem justificativa, irregularidade apenada com multa de 11 UFPs/MT no Acórdão atacado, o **recorrente** aduz que o objeto da contratação era claro e bem definido, e que a opção por prestador único se mostrou mais viável economicamente para o município e mais condizente com o interesse público.

67. De modo oposto, o **Ministério Público de Contas** entende que, não consignados expressamente nos autos do processo administrativo os motivos que levaram o administrador a não proceder o parcelamento de um objeto divisível, estará verificada a irregularidade.

68. É cediço que a Lei nº 8.666/1993, como forma de fomentar a competitividade, preceitua que as aquisições de objetos divisíveis devem ser realizadas em parcelas ou lotes, sempre que técnica e economicamente viável (art. 23, § 1º). Desse modo, a opção parcelar um objeto licitatório divisível deve ser expressa e embasada em motivos idôneos, expressamente expostos no procedimento administrativo.

69. Não existindo nos autos do processo justificativa expressa, verifica-se que o gestor tomou decisão casuística, sem embasamento em elementos concretos e atentatória à competitividade pretendida pelo estatuto das contratações públicas, justificando a permanência da irregularidade ainda que o recorrente venha a tecer uma série de escusas em suas razões recursais.

70. Assim, o **Ministério Público de Contas** manifesta pelo **improvemento do recurso ordinário**, mantendo-se os termos do Acórdão nº 1.628/2014-TP, da maneira como prolatado.



10. §4º/Art. 2º/RN 40/2013\_GRAVE\_ Pessoal. Progressão funcional suscitando dúvidas quanto ao documento de escolaridade apresentado  
10.1. Progressão funcional concedida ao servidor ALEX LEOPOLDINO NEGRI, por meio da Portaria nº069/2013, de 20/02/2013, haja vista o certificado de escolaridade ter suscitado dúvidas quanto à sua regularidade. (Item 1.3.1).

71. No que tange ao cancelamento de progressão vertical do servidor “Alex Leopoldino Negri” com base em diploma de ensino médio considerado falso, o **recorrente** aduz que “o certificado informa que o referido servidor concluiu o 3º ano do ensino médio no ano de 2012, embora tenha sido emitido em 15/01/2012, tratando-se de erro de confecção do diploma legal” (sic), e afirma que a veracidade do documento está sendo apurada em processo administrativo.

72. Novamente, aos olhos do **Ministério Público de Contas**, os argumentos do recorrente não merecem proceder.

73. O recorrente defende seu ato de ter cancelado a progressão funcional de um servidor salientando que a possível inidoneidade de seu conteúdo se daria em razão de equívoco em sua confecção, mas tal inidoneidade é grosseira e mereceria, dada sua gravidade, ser ao menos verificada pelo gestor antes de qualquer ato concreto.

74. Bem assim, como o próprio recorrente admite, o documento atesta fato futuro, dando conta de que o servidor concluiu o ensino médio em 2012 quando foi lavrado em janeiro desse mesmo ano. O equívoco ou falsidade é tão evidente que não cabe qualquer escusa ao gestor.

75. Diante de uma divergência tão aberrante, ainda que ao final do procedimento de apuração eventualmente seja constatado simples equívoco, demandaria mais cautela do gestor, que deveria ter investigado a idoneidade do documento antes de praticar qualquer ato estribado nele.

76. Em tal passo, o ato irregular de gestão se mostra claro no momento em que o administrador, diante de um documento potencialmente falso, cuja divergência de conteúdo é constatada na mais simples análise, não promove qualquer investigação precedente ao ato com base nele praticado.

77. Assim, a irregularidade não é excluída por qualquer dos argumentos recursais, merecendo o recurso ordinário analisado ser **improvido**, mantendo-se os



termos do Acórdão nº 1.628/2014-TP, da maneira como prolatado.

11. §4º/Art. 2º/RN 40/2013\_GRAVE\_Pessoal. Concessão de revisão geral anual maior que o índice inflacionário sem autorização legislativa e sem apresentar demonstrativo da estimativa de impacto orçamentário (artigo 37, Inciso X da Constituição Federal, artigo 16 da Lei Complementar nº101/2000-LRF, Resolução de Consulta nº 30/2009 e Acórdãos nº30/2004 e 582/2003).  
11.1. Concessão de revisão geral anual, mediante Decreto nº11 de 18 de março de 2013, sem autorização legislativa e sem demonstrar o impacto orçamentário e financeiro. (Item 1.3.2).

78. Acerca do apontamento referente à concessão de revisão geral de remuneração aos servidores sem autorização legislativa, o **recorrente** confirma a irregularidade e assevera que o reajuste foi feito mediante Decreto, pois para concessão de revisão geral anual não seria necessária autorização legislativa.

79. O **Ministério Público de Contas** entende que o gestor equivoca-se ao entender que o direito à revisão geral anual do vencimento dos servidores públicos prescinde de lei formal.

80. Embora a Constituição da República assegure aos ocupantes de cargos públicos a revisão geral anual de seus vencimentos, o mesmo dispositivo constitucional aduz que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por meio de Lei específica, vide art. 37, X.

81. Assim, mesmo a revisão geral anual depende de Lei estrita e específica, sendo de todo ilegítimo sua concessão por ato infralegal, de modo que a irregularidade não é excluída por qualquer dos argumentos recursais, merecendo o recurso ordinário analisado ser **improvido**, mantendo-se os termos do Acórdão nº Acórdão nº 1.628/2014-TP.

4.2 Contrato – Grave – HB 05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993).  
4.2.1 O contrato administrativo 33/2013 que formaliza a relação comercial da prefeitura de Reserva do Cabaçal com a empresa V.R. Ferreira – ME foi assinado por representante da Administração incompetente, tornando-o inválido. (Item 3.3.2).

82. O **recorrente** rebate a irregularidade envolvendo falhas na formalização do Contrato nº 33/2013, indicando que foi assinado pelo Vice Prefeito, mas em época que se encontrava de Licença Médica, conforme ata de sessão extraordinária realizada em 30 de maio de 2013 na Câmara de Reserva do Cabaçal.

83. Ocorre que, como fora consignado no Parecer nº 6.159/2015, o Contrato



em questão foi firmado, em verdade, pelo fiscal de contratos, Sr. Pablo Júnior da Silva, e pelo assessor jurídico da Prefeitura, Sr. Delair Texeira de Alcântara, pessoas que não têm legitimidade para concluir contratos em nome do município.

84. Ressalta-se que na por ocasião da defesa na Representação Externa de nº 5.992-7/2014 o gestor, ora recorrente, já havia afirmado que foi o vice prefeito a autoridade a assinar o Contrato nº 33/2013, alegação que não condiz com a realidade, de modo que o **Ministério Público de Contas**, ratificando o dito Parecer nº 6.159/2015, manifesta pelo **improvemento** do recurso ordinário ora analisando, devendo ser mantido o Acórdão nº 1.628/2014-TP, por seus próprios termos.

### 2.1.1. Recurso ordinário interposto pelo Sr. Lázaro Moisés de Souza

6.12 Existência de registros contábeis intempestivos (Lei 4.320/1964 e Lei 6.404/1976). Contabilidade – Grave – CB 05.  
6.12.1 A contabilidade do município de Reserva do Cabaçal realizou registros contábeis intempestivos, agredindo os princípios contábeis da competência e oportunidade (Item 3.2.2).

85. Em suas razões recursais, o gestor afirma, basicamente, o seguinte:

Ao tomar posse, em 07 de março de 2014, verificou-se que a contabilidade do município estava parada desde o início do mês de fevereiro, ou seja, havia aproximadamente 40 (quarenta) dias que não se realizava empenhos ou qualquer outro ato contábil, bem como a administração anterior não havia sequer fechado o balanço geral do exercício anterior, além disso não havia enviado nenhuma informação ao Tribunal de Contas por meio do sistema aplic, e o pior, sequer havia documentos fiscais na prefeitura.

E como se não bastasse, não havia contador responsável pela prefeitura, tendo em vista que o contrato com Rosilene Pereira de Souza terminara em 28 de fevereiro de 2014.

Diante desta situação, procurando resolver a situação contábil do município, o embargante, no dia da sua posse, através da portaria nº 53/2014 designou o servidor efetivo Paulo Diniz da Silva, para responder pela contabilidade, até a posse de servidor aprovado em concurso para o respectivo cargo.

Posteriormente, na data de 12 de março de 2014, deu posse a Sandra Francisca de Oliveira, que havia sido aprovada em concurso público para o cargo de contadora. Nota-se Excelência, foram tomadas todas as providências cabíveis para regularização da situação contábil do município, para tanto, a referida defesa trouxe à baila a farta documentação necessária aos autos. Demonstrou de forma clara e inequívoca que os documentos juntados tiveram o condão de informar que somente após a regularização do setor de contabilidade, com a nomeação de um contador é que a administração iniciou os procedimentos para realização de despesas. [...] Insta salientar ainda, que em razão da inexistência de contabilidade e documentos fiscais no município, no momento da posse do Senhor Lázaro, a administração optou por registrar os atos e fatos contábeis e administrativos a partir das 10h00m do dia 07 de março de 2014, tendo em vista o início da sessão de posse as 09h00m.



86. Ocorre que, como bem exposto nos laudos técnicos que instruem o processo, o caos contábil, com a falta de cumprimento das fases de execução da despesa, além de registros contábeis intempestivos e indícios de fraude, foi verificado também durante a gestão do recorrente, Sr. Lázaro Moisés de Souza.

87. Em tal sentido, o seguinte trecho de um dos relatórios técnicos de defesa (documento digital nº 171192/2015):

Os documentos apresentados pelo Sr. Lázaro Moisés de Souza foram utilizados por esta equipe técnica para subsidiar essa irregularidade, todavia o defendente apresenta apenas alguns, pois há empenhos alterados também durante sua gestão.

A falta de cumprimento das fases de execução das despesas, bem como registros contábeis intempestivos e indícios de fraude contábil foram evidenciados tanto na gestão do Sr. Jairo Manfroi quanto na gestão do Sr. Lázaro Moisés de Souza.

Para ratificar essa informação, basta observar o depoimento da contadora nomeada à época em que o defendente exercia o cargo de prefeito – Sra. Sandra Francisca de Oliveira (Doc. digital 65841/2015, fls. 9-11). Nota-se que a então contadora, em seu depoimento à polícia, declara que evidenciou omissão de documentos, despesas sem notas fiscais e até assinatura forjadas.

88. Por isso, tendo em mente que as alegações do gestor tao somente reavivam os argumentos defensivos, o **Ministério Público de Contas** mais uma vez ratifica os termos do Parecer nº 7.231/2015, opinando pelo **afastamento das alegações recursais**, no tocante ao presente item.

### 3. CONCLUSÃO

89. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (artigo 51 da Constituição Estadual), no uso de suas funções institucionais, **manifesta**:

a) pela realização do juízo de admissibilidade do recurso interposto pelo **Sr. Jairo Manfroi**;

b) pelo reencaminhamento dos autos após análise da Equipe de Auditoria, acaso o Conselheiro Relator entenda por bem a solicitar, conforme art. 273, § 2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas;



c) pelo **conhecimento** de ambos os recursos ordinários, interpostos pelos **Srs. Jairo Manfroi e Sr. Lázaro Moisés de Souza**, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT, e,

d) **no mérito**, pelo seu **não provimento**, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão nº 1.628/2014-TP.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 1º de dezembro de 2016.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**

Procurador-geral Substituto

1. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.