



PROCESSO : 17023-2/2011
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2011
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGUAINHA
RESPONSÁVEL : JOSÉ OCIFARNE FERREIRA
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 3.739/2012

EMENTA:

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

I – RELATÓRIO

Trata-se das **Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Araguainha**, referente ao exercício de 2011, de responsabilidade do gestor **Sr. José Ocifarne Ferreira**.

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:

José Ocifarne Ferreira

b) Contador:

Aldenon José Ferreira

c) Controlador Interno:

Antonio Carlos Alves de Souza

A Secretaria de Controle Externo apresentou às fls. 231/255, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria das contas anuais de gestão, acusando a existência de 09 (nove) 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. 262/473.

Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo apresentou, às fls. 475/496, relatório conclusivo de auditoria das contas anuais de gestão, em que consignou a manutenção das seguintes irregularidades:



6.2. A execução dos contratos não foi acompanhada e fiscalizada por representante da Administração. (art. 67 da Lei 8.666/93). Contratos – Grave – HB 04.

6.2.1. A Prefeitura Municipal de Araguainha não designou fiscal de contratos o que agride os ditames da Lei 8.666/93 (Item 3.4.1).

6.3. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução Normativa TCE –MT nº 14/2007). Prestação Contas – Grave – MB.

6.3.2. A quantidade de licitações e contratos informados no sistema APLIC diverge daquela informada no pronunciamento do controlador interno (item 3.11.2.2.).

6.3.3. Há uma diferença de R\$ 4.000,00 no valor dos bens moveis publicado no meio físico e o informado no sistema Aplic. (item 3.11.2.3)

6.4. Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou Lei nº 6.404/1976). Contabilidade - Grave - CB 01.

6.4.1. Houve aumento do valor de bens móveis entre os exercícios de 2010 e 2011 sem qualquer contabilização nos demonstrativos contábeis que justificasse o acréscimo Patrimonial. (item 3.11.3.1).

6.4.2. Houve aumento do valor de bens imóveis entre os exercícios de 2010 e 2011 sem qualquer contabilização nos demonstrativos contábeis que justificasse o acréscimo. (item 3.11.3.1).

6.5. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (art. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964). Contabilidade – Grave – 02.

6.5.1. No Balanço Patrimonial informado por meio do sistema Aplic (fls 204), apresenta uma dívida ativa com valores negativos, registro inaceitável pela contabilidade.(item 3.11.4).



6.7. Não provimento de cargos de natureza permanente mediante concurso publico (art. 37, II , da Constituição Federal). Pessoal – Grave – KB 10.

6.7.1. O cargo de Contador não é provido por meio de concurso público o que atenta contra a determinação deste Tribunal e a regra constitucional que exige contratação de pessoal na Administração Pública por meio de processo seletivo. (Item 3.13.1.1).

6.7.2. O cargo de controlador Interno não é preenchido por servidor concursado da Prefeitura, conforme Resolução de Consultoria do TCE-MT nº 24/2008, uma vez que o responsável pelo sistema de controle interno exerce a função provisoriamente em virtude da Portaria nº 067/2012 (item 3.12.1).

6.8. Não foram realizadas reajustes dos servidores municipais de Araguainha, contrariando as Leis Municipais Nº. 581/2009 e 559/2008. Sem Classificação.

6.8.1. Servidores municipais de Araguainha estão com a remuneração defasada, em virtude de desrespeito à lei específica. (item 3.12.3.2.1).

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 outra 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

6.2. A execução dos contratos não foi acompanhada e fiscalizada por representante da Administração. (art. 67 da Lei 8.666/93). Contratos – Grave – HB 04.

6.2.1. A Prefeitura Municipal de Araguainha não designou fiscal de contratos o que agride os ditames da Lei 8.666/93.

Informa a defesa que conforme Portaria nº 170/2012 de 28/08/2012 designou o servidor Vander Lúcio Nunes de Jesus para efetuar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento dos contratos.

A SECEX mantém o apontamento, já que o gestor apenas ratifica a irregularidade.



Conforme Carlos Wellington Leite de Almeida¹ 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 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.

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.

6.7. Não provimento de cargos de natureza permanente mediante concurso publico (art. 37, II , da Constituição Federal). Pessoal – Grave – KB 10.

6.7.1 O cargo de Contador não é provido por meio de concurso público o que atenta contra a determinação deste Tribunal e a regra constitucional que exige contratação de pessoal na Administração Pública por meio de processo seletivo. (Item 3.13.1.1).

¹Carlos Wellington Leite de Almeida. www.anasus.org.br

Gabinete do Procurador Gustavo Deschamps / Tel.: 3613-7616 / e-mail: gcdeschamps@tce.mt.gov.br



6.7.2. O cargo de controlador Interno não é preenchido por servidor concursado da Prefeitura, conforme Resolução de Consultoria do TCE-MT nº 24/2008, uma vez que o responsável pelo sistema de controle interno exerce a função provisoriamente em virtude da Portaria nº 067/2012 (item 3.12.1).

Em relação ao cargo de contador, esclarece o gestor que firmou contrato via processo licitatório carta convite nº 02/2011 com o Sr. Aldenon José Ferreira, que perdurou até 31/12/2011. Alega que não dispõe de recursos financeiros para a realização de concurso público para a regularização do apontamento.

Já em relação ao controlador interno informa que no concurso ocorrido no exercício de 2008, não havia o cargo de controlador, mas sim de auxiliar de controle interno, pelo qual fora convocado o Sr. Antonio Carlos Alves de Souza. Esclarece que o cargo é de nível médio e que o servidor possui nível superior e que com a intenção de regularizar o apontamento, o gestor publicou a Portaria nº 067/2012, designando, em caráter provisório, o Sr. Antonio Carlos Alves de Souza para responder pelo sistema de controle interno, até que se providencie novo concurso.

Quanto ao contador, deve-se frisar que uma das atividades mais relevantes em órgãos públicos é a titulada por profissional da área contábil, cujo caráter essencialmente técnico constitui empecilho a que o cargo seja ocupado por curtos períodos, característica marcante dos comissionados, ou por prestadores de serviços.

Defender a tese de que a assessoria contábil pode ser prestada por servidores comissionados ou terceiros significa desconsiderar as peculiaridades e a complexidade das normas, rotinas e demais procedimentos no setor governamental, bem como a importância de que a alternância na gestão superior se concretize sem rupturas na continuidade administrativa; esta será plenamente assegurada com a existência de servidores de carreira imprescindíveis como o Contador, pelo vínculo permanente mantido com a administração pública.



Para o deslinde da questão faz-se necessária a transcrição das resoluções de consulta que rege o tema:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 37/2011

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ. CONSULTA. PESSOAL. ADMISSÃO. PROFISSIONAIS COM PROFISSÃO REGULAMENTADA. CONTADOR. REGRA: PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO ESPECÍFICO. **O cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos dos respectivos entes, a ser provido por meio de concurso público**, conforme prescreve o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, não sendo possível a nomeação de contador em cargo de livre nomeação e exoneração, e tampouco a atribuição da responsabilidade pelos serviços contábeis a prestadores de serviços contratados sob o regime da lei de licitações. (grifo nosso)

Portanto, haja vista a necessidade de contador concursado para os entes da Administração Pública, cabe **determinação** ao gestor da entidade para que adote providências, no sentido de que **os serviços de contabilidade sejam exercidos por contador concursado**, sob pena de aplicação de multa no caso de descumprimento, conforme dispõe o art. 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, a teor do que dispõe a Resolução de Consulta TCE/MT nº 31/2010.

Com relação ao controlador interno, a orientação expedida por esta Corte de Contas, é de que, **enquanto não se realize concurso público**, admite-se que servidor do quadro efetivo de pessoal, **desde que possua as qualificações necessárias para o exercício da função**, exerça as atividades de controle interno (Resolução 24/2008). Mas é indispensável o provimento de tal cargo através de concurso público, sob pena de aplicação de multa no caso de descumprimento, conforme dispõe o art. 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, a teor do que dispõe a Resolução de Consulta TCE/MT nº 37/2011.

II.1.2. Irregularidades Graves relativas às deficiências de Contabilidade



Além das irregularidades **6.4 (6.4.1 e 6.4.2 - CB 01) e 6.5 (6.5.1 - CB 02)**, que aponta expressamente a não contabilização de atos e fatos contábeis relevante e registros contábeis incorretos, é possível visualizar, na globalidade da análise desta conta que a contabilidade da Prefeitura Municipal de Araguainha está longe do ideal, e é possível concluir que muitas outras irregularidades apontadas são decorrentes diretamente dessa deficiência.

Nesta senda também se enquadra a irregularidade **6.3 (6.3.2 e 6.3.3 - MB 03)**.

É sabido que a falta ou o erro de registro contábil compromete a avaliação financeira e orçamentária, bem como a correta análise dos gastos públicos.

Evidenciar os fatos administrativos por meio do correto e devido registro contábil é objetivo da contabilidade pública, por tal razão incumbe ao gestor velar pelo controle de todos os registros contábeis, o que pode ser alcançado por meio de assessoria contábil.

Além disso, no que diz respeito à contabilidade pública, temos que esta tem por finalidade, fornecer aos Administrados, dados acerca da organização e execução dos Orçamentos; Registro, Controle e Acompanhamento das variações Patrimoniais; Normas para prestação de contas dos responsáveis por bens e valores, dentre outros.

É de conhecimento meridiano, que a falta de registro contábil compromete a avaliação financeira da Unidade Jurisdicionada, além de não evidenciar os fatos concretamente ocorridos, violando os artigos 94 a 100 da Lei nº 4.320/64.

Dessarte, temos que o gestor não só deixou de implementar medidas que tinha o poder-dever de fazê-lo, como também, praticou atos desgarrados da obediência aos princípios norteadores da administração pública, como a eficiência, transparência, legalidade, moralidade, economicidade.



Ao agir de forma apartada do ordenamento jurídico, o gestor incorreu em condutas ilegais, e por isso, deve ser responsabilizado pelos atos perpetrados, incluindo nesta senda a aplicação de multa em razão da má administração.

As justificativas apresentadas não sanam as irregularidades apontadas, vez que tais ocorrências demonstram a ineficácia no controle que a administração pública deve exercer internamente, portanto, devem ser mantidas. Não restam dúvidas de que a conduta do gestor configura-se em ato de gestão praticado com grave infração de norma legal, a ensejar a aplicação de penalidade aos mesmos, nos moldes do 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10.

II.2. Irregularidade sem classificação

6.8. Não foram realizadas reajustes dos servidores municipais de Araguainha, contrariando as Leis Municipais Nº. 581/2009 e 559/2008. Sem Classificação.

6.8.1. Servidores municipais de Araguainha estão com a remuneração defasada, em virtude de desrespeito à lei específica. (item 3.12.3.2.1).

Alega a defesa que de acordo com as contas de governo do exercício de 2011, o percentual de gastos com pessoal encontra-se no limite, ou seja, 54%, assim, tornando-se impossível o cumprimento das Leis nº 581/2009 e 559/2008, vez que os gastos atingiram o limite prudencial.

De acordo com o relatório preliminar da SECEX, à fl. 245, a Lei Municipal nº 581/2009 (fl. 218), que atualiza a Lei 559/2008 (fls. 220/229) e que dispõe acerca da data de reajuste salarial dos servidores do Município de Araguainha, fixou o dia 1º de janeiro de cada ano como data base para o reajuste, no entanto este compromisso não vem sendo cumprido desde o exercício de 2010, haja vista que nenhum ato normativo foi publicado com intuito de regularizar



tal defasagem salarial. Deste modo, nota-se que os servidores vem perdendo poder aquisitivo em virtude dos efeitos inflacionários dos últimos três exercícios (2010, 2011 e 2012).

Assim, como demonstrado pela defesa, a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 22, I, afirma que os reajustes e adequações salariais amparadas por lei devem ser respeitados quando as despesas atingirem 95% do limite, logo é inexplicável os servidores municipais ficarem três exercícios sem reajustes salariais, apesar da determinação legal. E mais, o art. 23 determina que sejam tomadas providências com a finalidade de organizar as contas públicas no prazo de dois quadrimestres, caso extrapolem os limites estabelecidos para as despesas com pessoal, no entanto, tais medidas podem ser tomadas preventivamente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para “*Estabelecer normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal*”, exigindo dos gestores o cumprimento de metas, a obediência a limites, condições, a geração e cuidado das despesas com a sociedade civil, seguridade social, operações de créditos, antecipação de receita e inscrição em Restos a Pagar.

O artigo 19 da LRF diz que “*A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida*”. No município, o limite de pagamento a funcionários não pode ultrapassar 60% da RCL, sendo que 54% é destinado a folha da Prefeitura.

Portanto, caso a Prefeitura ultrapasse o valor estabelecido na Lei, cabe ao gestor tomar providências e enquadrar sua folha de pagamento à norma, bem como, reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não-estáveis e, se necessário, estáveis, e ainda a redução dos valores atribuídos a cargos em comissão e a redução temporária de jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, conforme determina o artigo 169, § 3º da CF.



Diante do exposto, esse *Parquet* entende cabível **determinação** ao gestor para que adote providências no sentido de se fazer cumprir a Lei Municipal nº 581/2009, que dispõe acerca do reajuste salarial dos servidores do Município.

IV – ANÁLISE GLOBAL

Quando da análise global do conjunto de irregularidades perpetradas, vê-se que embora tenham sido apontadas 06 (seis) irregularidades referente ao processo de contas de gestão, associadas aos apontamentos da representação externa, verifica-se que tais impropriedades não fazem jus ao julgamento irregular das contas de gestão, pois não resultaram em dano efetivo 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.

V – 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 Araguainha, referentes ao exercício de 2011, sob responsabilidade do Sr. José Ocifarne Ferreira, com fundamento 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. José Ocifarne Ferreira, 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 6.2, 6.3, 6.4 e 6.5, 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 determinação ao atual gestor para que:

c.1) realize, o quanto antes, o concurso público de provimento para o cargo de contador e de controlador interno, sob pena de aplicação de multa no caso de descumprimento, conforme dispõe o art. 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, a teor do que dispõe a Resolução de Consulta TCE/MT nº 37/2011.

c.2) adote providências no sentido de se fazer cumprir a Lei Municipal nº 581/2009, que dispõe acerca do reajuste salarial dos servidores do Município;

d) pela recomendação ao responsável da Unidade que:

d.1) 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;

d.2) 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.

d.3) promova a efetiva regularização das falhas aqui apontadas;

e) pela advertência ao gestor que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas ou no descumprimento de determinação do Tribunal ou do Conselheiro Relator poderão ensejar o julgamento irregular das contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o art. 193, § 1º e 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 25 de setembro de 2012

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS

Procurador de Contas