

PROCESSO Nº : 1.822-8/2014
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE JANGADA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2014
RELATOR : JOSÉ CARLOS NOVELLI

DECLARAÇÃO DE VOTO

Passo a examinar os atos relativos as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Jangada, referentes ao exercício de 2014, salientando que após instrução processual, conduzida sobre os ditames do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, restaram 17 impropriedades, todas de natureza grave.

1. DB16 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_16. *Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, II, 48-A da Lei Complementar nº 101/2000).*

1.1 Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. - Tópico - 3.13. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.

O gestor não tomou providências de forma a implementar as atividades dispostas no cronograma para implantação da Lei de Acesso a Informação (art. 5º da RN TCE nº 25/2012, atualizada pela RN TCE n.º 14/2013 – Aprova o “Guia para Implementação da Lei de Acesso à Informação e Criação das Ouvidorias dos Municípios”, estabelece prazos e dá outras providências”.

Neste ponto a defesa informa que o Município disponibilizou todas informações exigidas em lei, em tempo real, trazendo prova de sua alegação.

É necessário dizer que o portal do município é medida de transparência ativa, ou seja, a Administração divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de solicitação, conforme se extrai da própria Constituição.

Em respeito aos princípios da verdade real e do formalismo moderado¹, os quais imperam nos processos administrativos, realizei consulta ao site da Prefeitura Municipal de Jangada-MT (às 09:00 hrs do dia 26/08/2015), oportunidade em que o Portal da Transparência estava em pleno funcionamento.

Ou seja, mesmo que na oportunidade da visita *in loco*, a realidade encontrada pelos auditores tenha sido outra, há de se aplaudir as correções realizadas pela gestão da Prefeitura, razão porquê julgo sanada a impropriedade.

2. DB18 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_18. *Não atualização da Planta Genérica de Valores quanto a abrangência da área urbana municipal (artigos 11 e 12 da Lei Complementar 101/2000 e artigo 2.o da Resolução Normativa TCE-MT no 31/2012).*

2.1 Não houve atualização da Planta Genérica de Valores quanto a abrangência da área urbana municipal. - Tópico - 3.1. RECEITA.

Não foi editada lei que garantisse a atualização da Planta Genérica de Valores quanto a abrangência da área urbana municipal.

1 *“Ao contrário dos processos jurisdicionais, em que o princípio da verdade dos autos predomina, o processo administrativo deve ser informado pelo princípio da verdade material, pelo simples fato de que os direitos em jogo são sempre de ordem pública e a atividade processual das partes, no sentido de produzir provas, é meramente subsidiária. Logo, será sempre lícito à Administração, na busca da verdade promover, a seu talante, a produção de provas, sendo defesa a presunção de veracidade de fatos não contestados por outro interessado no processo. O Princípio do formalismo moderado pode ser tido como corolário do princípio da verdade material, dado que a obtenção da verdade material exige que se desconsidere os aspectos formais ligados à produção dos atos processuais, acentuando o caráter material dos mesmos. Nesse sentido, os prazos, no processo administrativo, não poderão ter, em regra, caráter peremptório. Toda informação relevante que sirva para o atingimento da verdade material, mesmo que produzida a destempo, pode ser adequadamente examinada pelo administrador.”* (Grifo nosso). ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 3ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 243.

Quanto a este apontamento, o gestor informa que o Município de Jangada enfrenta problemas fundiários que ofertam óbice a realização da atualização. Aduz também, que sofre com a diminuição da população, bem como com a estagnação econômica, o que gera inadimplência no recolhimento dos impostos municipais.

Durante o exercício, pude observar que vários municípios não realizaram a atualização das plantas genéricas de valores, pelos motivos mais variados. O que se vê é que esta medida é encarada como impopular pelos gestores públicos, todavia é necessária para que os municípios avancem nos serviços prestados à população, especialmente nas áreas de saúde e educação.

Entendo que a gestão municipal deve buscar formas de angariar os impostos de sua competência, tal como estabelecido o art. 11 da LRF.

Ademais, esta questão já foi tratada por esta Corte, quando da edição da **Resolução Normativa nº. 31/2012**, que em seu artigo 2º e 3º é expressa ao determinar que:

Art. 2º Determinar a atualização periódica da Planta Genérica de Valores do município para subsidiar o cálculo do ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Móveis e IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana e outros tributos correlatos.

§ 1º Nos municípios com população superior a cinquenta mil habitantes a atualização será anual; e,

§ 2º Nos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes a atualização será pelo menos bianual. (grifou-se)

Determino portanto, que o gestor promova a atualização da planta genérica do município nos termos propostos pela Resolução n. 31/2012.

3. EB05 CONTROLE INTERNO_GRAVE_05. *Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).*

3.1 Não foram lançadas todas as despesas no controle individualizado de custos de manutenção dos veículos. Tópico - 3.10. BENS (IMÓVEIS E MÓVEIS).

Constatadas despesas não lançadas no controle individualizado de custos de manutenção dos veículos DUCATO AMBULÂNCIA (PLACA NUD 1804) e DUCATO MINIBUS (PLACA NPC 4055), conforme demonstrado no apêndice K.

Aqui o gestor traz documentos que comprovam a correção das irregularidades, solicitando o saneamento da impropriedade.

Apesar de ter trazido aos autos, prova da realização do controle individualizado dos veículos indicados acima, **isto só ocorreu no curso deste processo, ou seja, em momento posterior.**

Bem disseram os auditores, em sede de relatório de defesa, quando destacaram que o controle interno da Administração, no exercício de seu mister deve atuar de forma **preventiva, concomitante e corretiva**, garantindo que os atos de gestão respeitem os princípios expressos e implícitos na Constituição Federal.

Assim, determino que o gestor adote as medidas corretivas e aperfeiçoe o sistema de **controle** interno, especialmente em relação a manutenção e custos com os veículos e equipamentos da frota municipal, bem como no que concerne ao almoxarifado, implementando medidas corretivas aos problemas aqui apontados, a fim de assegurar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão.

5. HB03 CONTRATOS_GRAVE_03. *Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada com fulcro no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.*

5.1 Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada. - Tópico - 3.4. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Contrato n.º 2/2013 – Contratado: Paulo Cezar Rebuli – Objeto: Contratação de serviços de consultoria jurídica para atendimento dos agentes públicos municipais. Valor R\$ 41.800,00.

Em sua defesa o gestor alega que a prorrogação foi justificada pela necessidade de serviço, tendo sido realizada dentro dos limites legais, sem ultrapassar o teto da respectiva licitação. Diz também, que a prorrogação visou garantir a continuidade dos serviços, a vantajosidade dos preços, além da existência de dotação orçamentária para cobertura da despesa.

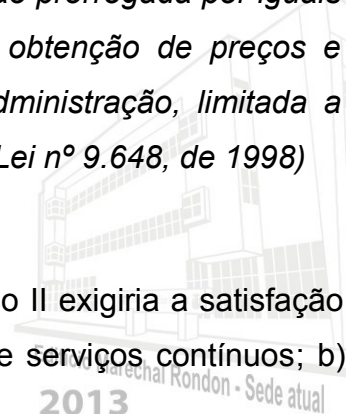
Ao analisar a defesa, a equipe de auditores destacou que existe previsão deste cargo no Plano de Cargos e Carreiras Municipais, razão pela qual tal função deve ser preenchida por servidor aprovado em concurso público. Todavia, a questão gira entorno da ilegalidade da prorrogação contratual.

O inciso II do artigo 57, da Lei n. 8666/93 estabelece que:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Nota-se que o enquadramento no inciso II exigiria a satisfação dos seguintes requisitos: a) contrato relativo à prestação de serviços contínuos; b)



obtenção de preços e condições mais vantajosos para a Administração; c) Prorrogação, limitada ao total de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos; d) Justificativa por escrito do interesse na Prorrogação e, e) Autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

A *contrario sensu*, entendo que a prorrogação contratual adotou errada premissa ao considerar os serviços de assessoria jurídica, como serviço de natureza contínua, o que não é admitido tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência. Cito:

Nos termos do art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93, com redação da Lei 9.648/98, a prorrogação sucessiva de contratos administrativos, por até 60 meses, quando expressamente previsto no instrumento convocatório, só é permitida para os contratos de serviços contínuos, neles não se enquadrando os serviços de consultoria jurídica, de assessoria administrativa ou de auditoria. Os serviços de controle e auditoria interna competem exclusivamente a pessoal dos quadros do próprio ente, constituindo atividade permanente do órgão, nos termos do art. 74 da Constituição Federal, e exigência da Lei Complementar nº 101/00. (TCE-SC, Prejulgado nº 923)

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas pronuncia-se pela manutenção da impropriedade, por considerar que a prorrogação contratual não encontra amparo legal. Entende também, que os serviços de assessoria jurídica, quando relativos a serviços ordinários que dispensem notória especialização devem ser desempenhados por servidor efetivo do órgão.

Deste modo, ante a patente ilegalidade da prorrogação aplico ao Gestor multa de **11 UPF's/MT**, nos termos do art. 289, inciso II, do RITCEMT, bem como determino que observe que a função de assessoria jurídica deve ser

preenchida por servidor aprovado em concurso público, tal como previsão no PCCS no município de Jangada, bem como realize a rescisão do contrato a que se refere a impropriedade, no prazo de noventa dias, devendo esta questão ser inserida como ponto de controle.

7.1) O acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos n.º 01, 03, 18, 19, 25, 26 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33/2014, por parte do representante da Administração especialmente designado, não foi eficiente. - Tópico - 3.4. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. O período de fiscalização, constante dos relatórios de fiscalização de contratos emitidos pelos fiscais, não abrange todo o período de vigência dos contratos n. 01, 03, 18 e 19/2014. Ademais só houve a nomeação de fiscal para esses contratos em 01/07/2014. Outrossim, os contratos de n.º 25 a 33/2014, originados do Pregão Presencial n.º 11/2014, não foram fiscalizados a contento, já que a fiscalização não foi capaz de detectar a inconsistência dos preços praticados com os preços contratados, o que ocasionou dano ao erário na compra de medicamentos, irregularidade tratada em item específico. Ademais, constatou-se que o Sr. Valdeni Kemer é responsável pela fiscalização de 34 contratos, o que inviabiliza completamente a sua fiscalização de forma satisfatória. Por fim, apesar de ser altamente recomendável a nomeação de Fiscal de Contrato com capacidade técnica e conhecimentos sobre o objeto da contratação, houve a nomeação do Senhor Valdeni Kemer, Secretário Municipal de Transportes Urbanos, como fiscal dos contratos, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33/2014, cujos objetos são a compra de medicamentos, materiais odontológicos e laboratoriais, por meio da Portaria 52/2014 e 83/2014, de 01/07/2014.

Referente a irregularidade supratranscrita, o gestor destaca que nomeou servidor para o exercício da função de fiscal de contratos, e que o nomeado desempenhou sobredita função de modo satisfatório, uma vez que não se verificou, no exercício, impropriedade relacionada ao cumprimento contratual, tampouco ocorreu dano ao erário.

Destacam os técnicos que a nomeação dos fiscais só ocorreram em 01/07/2014, e que os contratos que tiveram início em **janeiro e fevereiro não foram fiscalizados**.

Feitas tais considerações, destaco que é obrigatória a designação de servidor específico para fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos no órgão, em razão do regime jurídico dos contratos administrativos adotados pela legislação pertinente, a qual impõe tal dever como prerrogativa da Administração².

Sendo assim, objetivando conceder efetividade a tal prerrogativa, o legislador infraconstitucional atribuiu natureza cogente ao acompanhamento e fiscalização dos contratos, como se depreende do *caput* do art. 67 da Lei 8.666/93:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.” (Grifo nosso).

Sobre o tema, esta Corte editou a Súmula 015/2013³, a qual tem caráter normativo e dispõe que:

“A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.” (Grifo nosso).

² Lei 8.666/93. “Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (...) III - fiscalizar-lhes a execução;”

³ TCE/MT, Processo nº 301027/2013. Súmula nº 05. Relator Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Sessão de Julgamento em 13/12/2013 – Tribunal Pleno.

Em que pese ter ocorrido a nomeação, os técnicos destacam que os serviços desempenhados não foram eficientes, como se verifica no apontamento de número 17.1, onde se indica a ocorrência de dano ao erário.

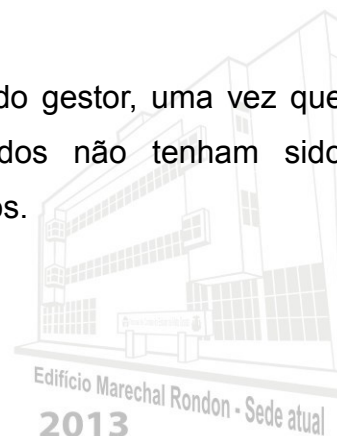
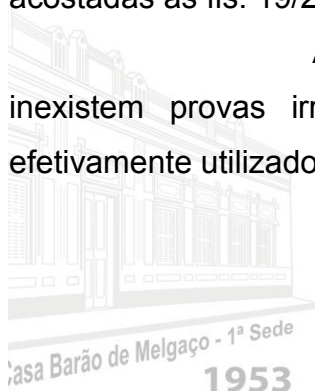
Deste modo, acolho a sugestão do Ministério Público de Contas e determino à atual gestão que efetue a designação formal de um agente específico do órgão, para efetuar a fiscalização da execução de todos contratos firmados pela Prefeitura, bem como realize o controle da eficiência dos serviços desempenhados.

8. JB01 DESPESAS_GRAVE_01. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).*

8.1) Foram constatadas despesas com alimentação e hospedagem, no valor de R\$ 13.783,00, sem justificativa que denote o atendimento do interesse público, devendo tal valor ser ressarcido ao erário municipal pelo ordenador de despesas. - Tópico - 3.2. DESPESAS.

O subitem 8.1, trata do pagamento de despesas no valor de R\$ 13.783,00, decorrentes de alimentação e hospedagem, sem que fosse apresentada a justificativa para sua realização. Após análise da defesa, os técnicos reduziram o montante a ser ressarcido para R\$9.595,00, conforme denota-se das tabelas acostadas às fls. 19/25 do relatório técnico de defesa.

A meu ver, é precária a condenação do gestor, uma vez que inexistem provas irrefutáveis que os valores despendidos não tenham sido efetivamente utilizados para consecução de objetivos públicos.



Mesmo que tenham ocorridos erros formais nos processos de despesa, afirmar de que o interesse público não foi atingido, é medida que não encontra guarida na prova apresentada.

Data vênua do entendimento do Ministério Público de Contas, compreendo que gastos com alimentação, hospedagem, etc, de servidores em atividade desempenhada em prol dos interesses da coletividade não apresentam ilegalidade, sendo que a condenação para restituição de tais valores, se mostra irrazoável, uma vez que atingido o interesse público.

Ademais, apesar de parecer um valor relevante, este montante foi dividido em 22 (vinte e dois) empenhos com valores pequenos que variaram de R\$ 70,00 (setenta reais), a R\$ 1.487,00 (mil quatrocentos e oitenta e sete).

Julgo mais profícuo no caso orientar a gestão, em vez de sancioná-lo. É mister deste Tribunal orientar e informar acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências.

Ao julgar caso análogo este Tribunal decidiu no sentido de que a realização de despesa, ainda que questionável do ponto de vista formal, não induz obrigatoriamente o ressarcimento ao erário, se atingido o interesse público, devendo ser analisado caso a caso. (Declaração de Voto – Santa Rita do Trivelato – processo nº. 1.879-1/2014).

Determino portanto, que o gestor observe o princípio da transparência, se atentando para necessidade de que as justificativas de despesas sejam claras e de fácil compreensão para aferição de sua legalidade e do atendimento ao interesse público. Determino também que o gestor se abstenha de realizar despesas que não cumpram com o interesse público e que não encontrem supedâneo em contrato ou na lei.

8.2) Houve pagamentos de subsídios ao prefeito, ao vice-prefeito e aos secretários em desacordo com as determinações constitucionais e legais, no montante de R\$ 224.380,53 [REINCIDENTE].

Houve pagamento de subsídios ao Prefeito, Vice-Prefeito e aos Secretários em desacordo com o que estabelece o art. 29, inciso V e art. 37, inciso X da Constituição Federal e os entendimentos deste Tribunal. Há de se ressaltar a existência da determinação contida no Acórdão n.º 2.329/2014-TP, relativa ao Processo n.º 7.531-0/2013, que declarou INAPLICÁVEL os artigos 1.º, 2.º, 3.º e 6.º da Lei Municipal n.º 612/2014, determinando a redução dos subsídios do Prefeito, do Vice Prefeito e dos Secretários Municipais para os fixados na Lei n.º 479/2008, ou seja, o Prefeito, o Vice Prefeito e Secretários Municipais passariam a perceber os subsídios de R\$ 7.000,00, R\$ 3.200,00 e R\$ 2.000,00, respectivamente, gerando, tal decisão, efeitos jurídicos a partir de 01 de janeiro de 2013. Desta forma, a restituição dos valores pagos a maior, é medida que se impõe. O montante apurado a ser restituído é de R\$ 224.380,53, conforme quadro abaixo e detalhamento constante no apêndice L.

Como apurados pela equipe técnica durante o exercício houve o pagamento do montante de R\$ 224.380,53, com supedâneo em lei declarada incidentalmente inconstitucional por esta Corte. Todavia, informo que a decisão citada jamais transitou em julgado, uma vez que o gestor interpôs recurso ordinário com vistas a modificá-la.

Segundo consta no Acórdão n.º. 2.329/2014, considerou inconstitucional os artigos 1º, 2º, 3º e 6º da Lei Municipal n.º. 612/2014, com a consequente determinação de redução dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, pois, entendeu o Relator que as normas citadas afrontam o artigo 29, inciso V, da Constituição da República.

Deste modo julgo prejudicada a análise da irregularidade, enquanto não se julgar o recurso ordinário interposto, que poderá alterar a decisão quanto a constitucionalidade ou não da lei municipal, para evitar a prolação de decisões conflitantes. Determino apenas, que a questão seja inserida como ponto de controle nas contas subsequentes.

8.3) Pagamento de despesas com juros, multas e correções monetárias decorrentes do pagamento em atraso de faturas de telefone e eletricidade, no montante de R\$ 4.039,90.[REINCIDENTE].

Neste ponto a defesa faz prova do recolhimento do montante relativo ao dano ao erário, razão pela qual determino apenas, que o gestor **implante fluxo de caixa**, de forma que possa adequar o pagamento de suas despesas obrigatórias (salários dos servidores públicos, obrigações tributárias e contributivas, repasse a Câmara Municipal) e passíveis de encargos financeiros (concessionárias de serviços públicos) em consonância com o recebimento de suas receitas e, havendo dificuldade de caixa, que priorize essas em relação àquelas que podem ter seus prazos negociados, respeitando sempre a ordem cronológica, ou seja, depois do pagamento das despesas obrigatórias e de concessionárias públicas os pagamentos das demais seguem o tratamento normal de forma que se evite dano ao erário pelo pagamento de juros e encargos financeiros.

9. KB10 PESSOAL_GRAVE_10. *Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).*

9.1) Os cargos de natureza permanente não foram providos por meio de concurso público. - Tópico – 3.14.

Relativo a este subitem, a equipe técnica destaca que a defesa se limitou a assumir a ocorrência das impropriedades. Entretanto, analisando os autos vejo que o Prefeito traz provas das medidas corretivas tomadas,

especialmente no que concerne a realização de concurso para os cargos de Procurador, Enfermeira, etc.

Em parecer acostado nos autos, o Ministério Público de Contas entende que as funções elencadas não possuem características de excepcionalidade, o que não justifica a contratação por outra via que não o concurso público.

Desta feita, determino que o gestor se abstenha de realizar contratações de servidores, para o desempenho de funções de natureza permanente, sem realização de concurso público.

10. MB03 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_03. *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT).*

10.1) Não foram enviadas, por meio do Sistema APLIC, de forma integral, informações sobre contratos, aditivos contratuais, dispensas e licitações. [REINCIDENTE] - Tópico - 3.11.PRESTAÇÃO DE CONTAS.

*Não foram enviadas, por meio do Sistema APLIC, de forma integral, as informações sobre contratos, aditivos contratuais, dispensas e licitações abaixo relacionadas: **Dispensa n. 1/2014; Aditivo ao contrato 4/2013; Contratos n. 19/2014, 20/2014, 21/2014, 22/2014, 24/2014, 26/2014, 32/2014, 33/2014, 36/2014 a 43/2014, 45/2014, 47 a 59/2014 e 62 a 66/2014.***

Após análise da defesa, o corpo técnico julgou parcialmente sanada a impropriedade, salientando que não foram enviados apenas o Termo Aditivo ao Contrato nº. 4/2013 e Dispensa nº. 01/2014.

Vê se portanto, que somente dois documentos não foram enviados, o que serve para abrandar a omissão. Todavia, lembro que tais fatos não podem se repetir, uma vez que o não envio de documentação pelo sistema

eletrônico, oferta óbice ao exercício do controle externo deste Tribunal, e por isso devem ser evitados.

Em sua manifestação o parquet destaca que:

“Não é demais ressaltar a relevância do sistema APLIC para o exercício do controle externo, tendo em vista que trata-se de um importante instrumento de auditoria pública informatizada desenvolvido pelo Tribunal de Contas. Logo, a ausência de “alimentação” desse sistema pelos responsáveis implica em grave violação das normas legais e regimentais” (Parecer nº. 4.727/2015 – p. 37)

Assim, determino que o gestor envie tempestivamente, via Sistema Aplic, toda documentação que a lei exige, sob pena de multa.

11. GB04 LICITAÇÃO_GRAVE_04. *Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993). O pregão 11/2014, referente a compra de medicamentos, materiais odontológicos e laboratoriais, previu licitação por lotes sem a devida justificativa de inviabilidade técnica e/ou econômica para a não realização de licitação por itens.*

Segundo a defesa, o fracionamento do objeto licitado, não pode ser tomado como regra. Aduz que a realização de licitação por lotes, em vez de por preço global não representaria vantajosidade, pelo contrário, pois segundo sua experiência à frente do município, essa medida é por muitas vezes mais onerosa.

De modo contrário, perfilho do entendimento trazido pelos técnicos, segundo o qual não restou provado, a inviabilidade técnica ou econômica que impedisse o fracionamento. A mera alegação que o fracionamento geraria dano ao erário, não encontra sustento na prova colacionada aos autos.

O art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. Isso, em tese, aumentaria a participação de interessados, o que consequentemente, representaria melhores preços e propostas à Administração.

É nesse sentido a jurisprudência desta Corte de Contas como pode se denotar do julgado abaixo colacionado:

Licitação. Obrigoriedade de parcelamento do objeto. Possibilidade de não utilização do parcelamento com justificativa de inviabilidade técnica e/ou econômica.

É obrigatória a previsão de parcelamento de objeto divisível em edital de processo licitatório, consistente na admissão de adjudicação por item e não por preço global, tendo em vista o objetivo de propiciar ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a item ou unidades autônomas, ressalvadas as situações nas quais se justifique a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento, mediante comprovação de prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto a ser contratado ou de perda da economia de escala.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão nº 1.162/2014-Tribunal Pleno. Processo nº 7.726-7/2013).

Deste modo, acolho a sugestão do Ministério Público de Contas e determino que o gestor cumpra os ditames da Lei 8.666/93 quando da formalização dos procedimentos licitatórios, em especial o artigo 23, §1º, apresentando justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento do objeto.

Responsáveis:

- VALDECIR KEMER - ORDENADOR DE DESPESAS Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.
- PAULO NERIS DE ASSUNÇÃO – RESPONSÁVEL CONTÁBIL Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.

12. CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).*

12.2) Houve despesas, no valor de R\$ 281.625,23, contabilizadas de forma incorreta no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física), em vez de classificadas nos elementos 04 (Contratação por Tempo Determinado), 11 (Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil) ou 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização). [REINCIDENTE]. - Tópico - 3.14. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

No que se refere ao subitem 12.1, a defesa informa que realizou a classificação no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física), pois acreditava que as atividades possuíam natureza eventual. Entende que não houve equívoco na classificação, solicitando a desconsideração do apontamento, uma vez que o mesmo não decorre de má-fé, tampouco causou dano ao erário.

Como se extrai do relatório preliminar contabilizou-se no elemento 36, despesas com médicos, enfermeiras, motoristas, educador físico, etc,

como se fossem serviços prestados de natureza eventual, o que obviamente não é o caso.

Não há dúvida que tais funções possuem caráter permanente, e não eventual, não podendo portanto, ser classificadas como prestação de serviços, com o escopo de excluí-las do cálculo de despesas com pessoal.

Por fim, é importante destacar que esta impropriedade gera prejuízo à análise das contas de gestão, além de representar dificuldade ao exercício do controle externo realizado por este Tribunal.

Outrossim, tal ocorrência ofende o princípio contábil da oportunidade, ocasionando a falta de integridade, relevância e confiabilidade das informações apresentadas.

Determino portanto, que o gestor e o contador responsável promova as devidas correções nas inscrições e realize o correto e tempestivo registro das informações contábeis do município, atentando-se às normas que regem a Contabilidade Pública.

13) DB03 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_03. Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal; art. 3º, caput da Resolução Normativa TCE nº 11/2009).

13.1) Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador, no montante de R\$ 64.419,62 (sessenta e quatro mil, quatrocentos e dezenove reais e sessenta e dois centavos), em desconformidade com o art. 37, caput da Constituição Federal; art. 3º, caput da Resolução Normativa TCE nº 11/2009. - Tópico - 3.7. RESTOS A PAGAR.

O cancelamento de restos a pagar processados e não prescritos representam enriquecimento sem causa da administração, ofendendo de morte os princípios constitucionais da moralidade, legalidade e segurança jurídica. Esta prática é vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, do contrário o particular estaria a merce das vontades do administrador público, que beneficiado pelo fornecimento de um produto ou serviço poderia a qualquer tempo e sem justificativa sustar o pagamento da dívida.

Portanto, sendo a despesa liquidada e efetivamente considerada como já realizada, conforme atestado produzido pela própria Administração Pública, não há como encontrar razões normais plausíveis para se postular, após essa etapa, seu eventual cancelamento. O direito de recebimento da contraprestação pelo credor seria decorrência incontestável e inarredável, não havendo, a partir daí, nenhuma outra exigência legal a ser, por ele, preenchida.

Essa linha de argumentação coincide com a posição de MOTA (pág. 124) que considera que somente os Restos a pagar não processados podem ser cancelados, pois os processados representam obrigação líquida e certa do Estado para com seus credores, *in litteris*: “Os restos a pagar processados dão origem ao compromisso do Poder Público de efetuar o pagamento aos fornecedores, porquanto ele já entregou os bens ou prestou os serviços contratados de acordo com as especificações do empenho, enquanto que os não processados, dentro da ótica contábil, não deveriam gerar compromissos, quando se verifica que não ocorreu o recebimento de bens e serviços no exercício de emissão do empenho.”⁴

4 MOTA, F. G. L. “Contabilidade Aplicada à Administração Pública”. Editora Vestcon, Brasília, 2002.

Assim, acolho a sugestão do *parquet*, para determinar que os valores relativos aos restos a pagar processados e não prescritos sejam reinseridos no balanço do ente, sob pena de incorrer o gestor em crime contra a ordem pública.

14) DB14 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_14. Não retenção de tributos, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo, por ocasião dos pagamentos a fornecedores (art. 11 da Lei nº 101/2000).

14.1) Não retenção dos tributos na ocasião de pagamentos a fornecedores, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo. - Tópico - 3.2. DESPESAS.

Consta na defesa, que a situação encontra-se regularizada, uma vez que os fornecedores já efetuaram o recolhimento dos tributos devidos.

Assim, tal como sugerido pelo *parquet* determino que o Gestor siga os trâmites de liquidação e pagamento do credor para sempre destacar o tributo devido, vez que é substituto tributário da tutela municipal e o responsável por arcar com ônus pela não retenção e recolhimento, sob pena do pagamento de multa e até ressarcimento do montante aos cofres públicos.

15) JB03 DESPESAS_GRAVE_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993).

15.1) Ausência de documentos fiscais hábeis necessários a regular liquidação. - Tópico-3.2. DESPESAS.

Neste ponto, a equipe de auditoria indicou a ocorrência de despesas sem documentos hábeis à sua liquidação. Segundo consta, verificou-se que determinados empenhos indicavam os credores errados, sendo impossível verificar a legitimidade da despesa.

Em sua defesa o gestor apresenta os credores corretos, atribuindo a falha a mero lapso administrativo. Deste modo, não verifico má-fé do gestor, tampouco dano ao erário.

Deste modo, determino que o gestor promova a correção dos empenhos indicados no relatório técnico, fazendo constar o nome correto dos credores, bem como evite a ocorrência de erros desta natureza.

- VALDECIR KEMER - ORDENADOR DE DESPESAS Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.
- RONES CORSINO SANTANA – CONTROLADOR INTERNO Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.

16) EB02 CONTROLE INTERNO_GRAVE_02. *Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos que compõem o SCI (art. 5º da Resolução Normativa TCE nº 01/2007).*

16.1) Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos que compõem o SCI. - Tópico - 3.12. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.

Relativo ao apontamento, o gestor informa que realizou a normatização das rotinas internas e procedimentos do sistema de controle interno, encaminhando quadro sinóptico com a relação das normatizações elaboradas.

Analisando a documentação encaminhada, a equipe de auditores destacou que o gestor não apresentou a regulamentação dos seguintes sistemas administrativos: **Sistema de Convênios e Consórcios, Sistema de Educação, Sistema de Saúde e Sistema Financeiro.**

Saliento que, com fito de auxiliar o desenvolvimento do Controle Interno que atenda aos princípios constitucionais da Administração Pública, sobre tudo o da Eficiência, o Tribunal de Contas do Estado editou o Guia de Implementação do Sistema de Controle Interno (Resolução Normativa nº 01/2007), Normas (Instrução Normativa nº 01/2010) e Diretrizes (Resolução nº 33/2012), os quais, no presente caso, claramente não foram observados.

Neste aspecto, a Resolução Normativa TCE-MT 01/2007, especificamente, em seu artigo 5º, determina os prazos para implementação das normas dos Sistemas de Controle, senão vejamos:

Art. 5º O Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a que se refere o Guia anexo a esta Resolução deverá ser concluído até o final do exercício de 2011, observando a seguinte ordem de prioridades para a normatização das atividades relativas aos sistemas administrativos a seguir dispostos:

I – até 31-12-2008:

- a) Sistema de Controle Interno;
- b) Sistema de Planejamento e Orçamento;
- c) Sistema de Compras, Licitações e Contratos.

II – até 31-12-2009:

- a) Sistema de Transportes;
- b) Sistema de Administração de Recursos Humanos;
- c) Sistema de Controle Patrimonial;
- d) Sistema de Previdência Própria;
- e) Sistema de Contabilidade;
- f) Sistema de Convênios e Consórcios;
- g) Sistema de Projetos e Obras Públicas.

III – até 31-12-2010:

- a) Sistema de Educação;
- b) Sistema de Saúde;
- c) Sistema de Tributos;
- d) Sistema Financeiro;
- e) Sistema do Bem-Estar Social;

IV – Até 31-12-2011:

- a) Sistema de Comunicação Social;
- b) Sistema Jurídico;
- c) Sistema de Serviços Gerais;
- d) Sistema de Tecnologia da Informação.

Diante disto, é nítida a contrariedade à regulamentação desta Corte, já que não foram cumpridos os prazos concedidos para implementação dos Sistemas.

Sendo assim, mantenho o apontamento e por consequência aplico multa no valor de **11 UPF's/MT**, ao Prefeito, como responsável pela gestão, deixando de cominar a mesma penalidade ao controlador interno. **Determino, ainda**, à atual gestão que realize a normatização dos sistemas administrativos faltantes, estabelecidos pela Resolução Normativa nº. 001/2007.

Responsáveis:

- CARLOS KAZUHIKO MITO – PREGOEIRO Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.
- VALDECIR KEMER - ORDENADOR DE DESPESAS Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.
- VALDENI KEMER – FISCAL DE CONTRATO Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.

17. JB02 DESPESAS_GRAVE_02. *Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66 da Lei n. 8.666/1993)*

17.1) Licitação com sobrepreço e pagamento de despesas referentes a bens em valores superiores ao contratado (superfaturamento). [REINCIDENTE] - Tópico - 3.2. DESPESAS Prejuízo causado ao erário no valor de R\$ 63.471,86 (sessenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais e oitenta e seis centavos) devido ao sobrepreço identificado no Pregão Presencial n.º 011/2014 e superfaturamento nos Contratos n.º 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33/2014, para aquisição de medicamentos, materiais odontológicos e laboratoriais.

Neste tocante, o gestor informa que realizou a anulação do certame, notificação e apuração das empresas, afastamento do pregoeiro, após, justifica que os preços pagos coadunam com os preços do mercado.

Todavia, tal como sugerido pelo parquet, entendo que a impropriedade merece ser melhor esmiuçada, em **procedimento próprio**, razão pela qual determino que o gestor instaure Tomada de Contas Especial, para apurar a suposta ocorrência de dano ao erário, indicando os responsáveis pelos fatos, encaminhando o resultado do procedimento a este Tribunal, no prazo e forma da Resolução Normativa nº. 24/2014.

ANÁLISE GLOBAL

Todavia, não visualizo motivos que justifiquem a reprovação das contas, por não conter vultoso dano ao erário, tampouco irregularidade gravíssima que as maculem.

Saliento ainda, que não se pode indicar a ocorrência de reincidência, uma vez que foi interposto recurso ordinário, em face da decisão que julgou as contas anuais do exercício anterior, pelo que não há decisão acobertada pelo manto da coisa julgada capaz de induzir a reincidência.

DISPOSITIVO

CONTAS ANUAIS

Em face de todo o exposto, **DIVIRJO** do Parecer Ministerial nº **4.727/2015**, ratificado pelo Parecer nº. **5.458/2015** subscritos pelo Procurador de Contas **Alisson Carvalho de Alencar** e **VOTO**, no sentido de:

a) julgar Regulares com determinações legais, as Contas Anuais de Gestão da **PREFEITURA MUNICIPAL DE JANGADA**, relativas ao exercício de 2014, sob a gestão dos **Srs. VALDECIR KEMER, Prefeito, CARLOS KAZUHICO MITO, Pregoeiro, PAULO NERIS DE ASSUNÇÃO, Contador, RONES CORSINO SANTANA, Contador, e, VALDENI KEMER, Fiscal do Contrato**, com fundamento no 21 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) c/c art. 193 do RITCE-MT.

b) pela aplicação das seguintes multas ao **Sr. VALDECIR KEMER**, com supedâneo no art. 289, inciso II, do RITCE, cuja gradação extrai-se do art. 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução nº. 17/2010:

b.1) 11 UPF's/MT, em face da prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada, com fulcro no art. 57, II, da Lei 8.666/1993;

b.2) 11 UPF's/MT, em razão da ausência de normatizações das rotinas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos que compõem o SCI, nos termos da Resolução Normativa 01/2007, do TCE/MT.

c) Expeço as seguintes determinações:

c.1) promova a atualização da planta genérica do município nos termos propostos pela Resolução n. 31/2012, no prazo de 180 dias;

c.2) observe que a função de assessoria jurídica deve ser preenchida por servidor aprovado em concurso público, tal como previsão no PCCS no município de Jangada;

c.3) efetue a designação formal de um agente específico do órgão, para realizar a fiscalização da execução de todos contratos firmados pela

Prefeitura, bem como realize o controle de eficiência dos serviços desempenhados;

c.4) observe o princípio da transparência, se atentando para necessidade de que as justificativas de despesas sejam claras e de fácil compreensão para aferição de sua legalidade e do atendimento ao interesse público.;

c.5) abstenha-se de realizar despesas que não cumpram com o interesse público e que não encontrem supedâneo em contrato ou na lei;

c.6) implante fluxo de caixa, de forma que possa adequar o pagamento de suas despesas obrigatórias (salários dos servidores públicos, obrigações tributárias e contributivas, repasse a Câmara Municipal) e passíveis de encargos financeiros (concessionárias de serviços públicos) em consonância com o recebimento de suas receitas e, havendo dificuldade de caixa, que priorize essas em relação àquelas que podem ter seus prazos negociados, respeitando sempre a ordem cronológica, ou seja, depois do pagamento das despesas obrigatórias e de concessionárias públicas os pagamentos das demais seguem o tratamento normal de forma que se evite dano ao erário pelo pagamento de juros e encargos financeiros;

c.7) abstenha-se de realizar contratações de servidores, para o desempenho de funções de natureza permanente, sem realização de concurso público;

c.8) envie tempestivamente, via Sistema Aplic, toda documentação que a lei exige, sob pena de multa;

c.9) cumpra os ditames da Lei 8.666/93 quando da formalização dos procedimentos licitatórios, em especial o artigo 23, §1º, apresentando justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento do objeto;

c.10) promova as devidas correções nas inscrições e realize o correto e tempestivo registro das informações contábeis do município, atentando-se às normas que regem a Contabilidade Pública;

c.11) reinsira os valores relativos aos restos a pagar processados e não prescritos, no balanço do ente, sob pena de incorrer em crime contra a ordem pública;

c.12) siga os trâmites de liquidação e pagamento do credor para sempre destacar o tributo devido, vez que é substituto tributário da tutela municipal e o responsável por arcar com ônus pela não retenção e recolhimento, sob pena do pagamento de multa e até ressarcimento do montante aos cofres públicos;

c.13) promova a correção dos empenhos indicados no relatório técnico, fazendo constar o nome correto dos credores, bem como evite a ocorrência de erros desta natureza;

c.14) realize a normatização dos sistemas administrativos faltantes, estabelecidos pela Resolução Normativa nº. 001/2007;

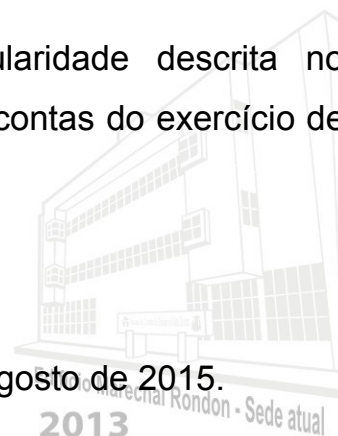
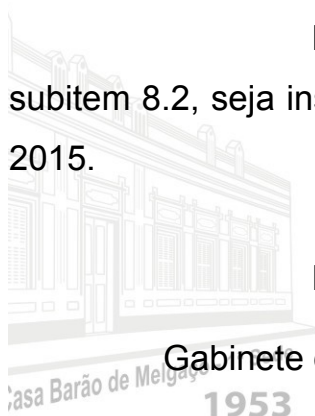
c.15) instaure Tomada de Contas Especial, para apurar a suposta ocorrência de dano ao erário, indicando os responsáveis pelos fatos, encaminhando o resultado do procedimento a este Tribunal, no prazo e na forma da Resolução nº. 24/2014;

c.16) promova a rescisão do contrato de assessoria jurídica, prorrogado indevidamente, conforme consta no corpo do voto.

Por fim, determino que a irregularidade descrita no subitem 8.2, seja inserida como ponto de controle nas contas do exercício de 2015.

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 27 de agosto de 2015.





Tribunal de Contas
Mato Grosso



GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro José Carlos Novelli

Telefone: 3613-7681

e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

(assinatura digital)
Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator



Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede
1953



Edifício Marechal Rondon - Sede atual
2013