



PROCESSO : 4134-3/2006
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2005
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO- SAD
RESPONSÁVEL : GERALDO APARECIDO DE VITTO JÚNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 2.728/2012

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO - SAD. EXERCÍCIO 2005. MANIFESTAÇÃO PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA POR GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. RECOMENDAÇÃO. ALERTA.

I – RELATÓRIO

Trata-se das **Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Administração -SAD**, referente ao exercício de 2005, de responsabilidade do gestor **Sr. Geraldo Aparecido de Vitto Júnior**.

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.



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 em duas fases distintas, sendo que a primeira abrangeu o período de janeiro a julho de 2005, sendo realizada na sede da Secretaria, situada no Centro Político Administrativo - e a segunda fase, abrangeu o período de agosto a dezembro de 2005, cujos trabalhos foram realizados na sede do Tribunal de Contas e com base nos documentos juntados nos balancetes e Balanço Geral do exercício de 2005, encaminhados pelo Gestor.

A auditoria foi realizada 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) Secretária de Estado:

Geraldo Aparecido de Vitto Júnior

b) Secretário Adjunto da Administração Sistêmica:

Paulo Roberto Francisco da Silva

c) Secretário Adjunto da Administração:

Romeu Honorato Mendes

d) Contador:

Mario Jorge Nunes Coelho



A Secretaria de Controle Externo apresentou às fls. 146/174, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria das contas anuais de gestão, acusando a existência de 10 (dez) 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. 188/196.

Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo apresentou, às fls. 197/210, relatório conclusivo de auditoria das contas anuais de gestão, em que consignou a manutenção das seguintes irregularidades:

1. SANADO

2 Planejamento/Orcamento_Grave. Abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo (arts. 42 e 44 da Lei 4.320/1964).

2.1. Os créditos abertos mediante Portaria, no valor total de R\$ 1.206.094,00, não foram precedidos de instrumento formal (Decreto), nem houveram suas publicações no DOE/MT, contrariando o art. 42 da Lei 4.320/64 e o disposto no § 7º/Art. 129 da Constituição Estadual. (item 3.4)

3. Contrato_Grave: Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes)

3.1 No contrato nº 020/2003 e respectivos termos aditivos, celebrado com a empresa LUPPA Administradora de Serviços Ltda., não havia cláusula informando o valor ou percentual que deveria arcar cada órgão contratante, uma vez que o contrato foi firmado com a Secretaria de Estado de 207 Administração - SAD (órgão 11101) e com o Fundo de Desenvolvimento de Pessoal - Fundesp (órgão 11601).

3.2. No contrato nº 043/2003 e respectivos termos aditivos, celebrado com a empresa SAWAGE Segurança e Vigilância Ltda., não havia cláusula informando o valor ou percentual que deveria



arcar cada órgão contratante, uma vez que o contrato foi firmado com a Secretaria de Estado de Administração - SAD (órgão 11101) e com o Fundo de Desenvolvimento de Pessoal - Fundesp (órgão 11601).

4. Contrato_Grave. Ocorrência de irregularidades nas alterações do valor contratual (art. 65 c/c arts. 40, IX, 55, III da Lei 8.666/93).

4.1. Não constatação de justificativa e demonstrativo de cálculo para respaldar o 2º Termo Aditivo de valor ao contrato nº 107, de 16/05/2005, celebrado com a empresa LUPPA Administradora Ltda., onde as parcelas mensais de R\$ 7.840,00 passaram a ser de R\$ 10.814,14, com percentual de aumento de 25,29%.

4.2. alteração do valor do contrato nº 20/2003, celebrado com a empresa LUPPA Administradora Ltda, onde não houve formalização de Termo Aditivo para alteração do valor mensal de R\$ 28.646,12 para R\$ 33.046,12.

5. Despesa_Grave. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei 4.320/1964).

5.1. Constatou-se a Nota Fiscal nº 000117, de 02/08/2005, no valor de R\$ 978,00, da empresa Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e Tecnológicos - IPEES, cuja despesa foi empenhada a posteriori (NE nº 426-3, de 19/08/2005) da data de execução dos serviços, que ocorreu em 28 e 29/07/2005.

5.2. Constatou-se a Nota Fiscal com nº ilegível, no valor de R\$ 3.591,00, da empresa Dunero Extintores LTDA, cuja despesa foi empenhada a posteriori (NE nº 266-0, de 21/06/2005), da data da execução do objeto que ocorreu em 14/06/2005.

6. Despesa_Grave. 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 e art. 66 da Lei 8.666/1993).

6.1. Superfaturamento na compra direta de 02 aparelhos telefônicos digital, marca Ericsson, modelo Diálogo 4222, com display 2x20 caracter, 5 teclas de função e operação, cujo valor unitário foi de R\$ 1.162,50, totalizando pagamento no valor de R\$ 2.325,00, conforma NF nº 5563, de 11/07/2005 da empresa GRANFONE LTDA, onde as empresas do mesmo ramo forneceram orçamentos abaixo do valor pago pela SAD, ou seja, a empresa RENOVO LTDA informou o



orçamento de R\$ 890,00, a COMPLEX cotou o valor de R\$ 950,00 e a STELMAT o valor de R\$ 1.100,00.

7. Despesa_Grave. Ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho (art. 58 da Lei nº 4.320/1964).

7.1. Os documentos Ordem de Serviço, Pedido de Empenho, Nota de Empenho e Nota de Ordem Bancária, relativos aos processos de pagamento de diárias, no total de R\$ 6.350,00, não foram assinados pelo ordenador de despesa e nem por servidor legalmente designado.

8. Despesa_Grave. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

8.1. Os pagamentos de restos a pagar não obedeceram a ordem cronológica das datas de suas exigibilidades em cada fonte de recursos, onde não se constatou justificativa da autoridade competente para o não pagamento do valor de R\$ 3.046,78 relativo a consignações a pagar do exercício de 2002.

9. Controle Interno_Moderado: Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964)

9.1. constatou-se que não há controle da frota de veículos da SAD, bem como dos abastecimentos, gastos com manutenção, reposição de peças e mão de obra.

10. SANADO

Vieram os autos para análise e Parecer.

É o relatório.



II – PRELIMINARMENTE

Antes de adentrarmos a análise das contas, necessário se faz alguns esclarecimentos:

Em 31/03/06 o Secretário da SAD, Sr. Geraldo Aparecido de Vitto Júnior, encaminhou ofício nº 029/CF/SAD ao Presidente do TCE/MT, enviando os balanços orçamentários e financeiros relativos às despesas e receitas, referentes ao ano de 2005 (fls. 03/138).

Através do ofício nº 22/GCR-US/2006, de 17/03/06, o Conselheiro Ubiratan Spinelli, na qualidade de relator das contas anuais do exercício de 2005, apresentou ao Secretário da SAD a comissão técnica de inspeção, que seria responsável pela inspeção dos atos e fatos de natureza orçamentária, extra-orçamentária, financeira e administrativa do órgão, no período de 20/03/06 a 20/04/06.

Como a SAD encontrava-se em reforma e esse fato poderia comprometer o bom andamento da inspeção, foi protocolado junto a esta E. Corte o ofício nº 276/2006-GS/SAD, através do qual o Secretário da SAD requereu prorrogação de 15 dias para o início da inspeção “*in loco*”.

Em 07/06/06, através do ofício nº 81/GCR-US/2006, o então relator das contas anuais do exercício de 2005, Conselheiro Ubiratan Spinelli, deferiu o pleito, alterando a data do início da inspeção para o período de 12 de junho a 11 de julho de 2006, **alterando em parte a comissão técnica de inspeção**.

As auditoras Margarita M. P. Fernandez e Alcione F. S. Bazan, juntaram aos autos os ofícios nº 03/2006/EA/2º SECEX/TCE/MT (fl. 143) e 05/2006/EA/2º SECEX/TCE/MT (fl. 144), expedidos em 06/07/2006 e 10/07/2006, respectivamente, dirigidos ao Sr. Edio Luis Costa, Contador da Secretaria de Administração, nos quais informavam que o prazo concedido para a apresentação do relatório de auditoria já havia expirado, e estavam formalizando a solicitação de documentos, que já haviam sido efetuadas em 26/06/2006, mas que até aquele



momento não haviam sido entregues. Concederam o prazo de 24 horas a partir do recebimento dos ofícios para a entrega das informações (ou sua negativa por escrito).

Por fim, verifica-se às fls.145/174, relatório técnico de auditoria, analisando as contas anuais do exercício de 2005, de lavra da auditora Alcione F. S. Bazan, **datada de 28/09/2011**.

Cumprе salientar que as presentes Contas ficaram estagnadas nesta Corte por um período de aproximadamente 5 (cinco) anos, sem que conste dos autos qualquer justificativa para tal paralisação. **Sendo assim, este Parquet de Contas entende necessário registrar que a demora na análise destes autos pode trazer sérios prejuízos ao controle externo e ao controle social, podendo inclusive gerar a ineficácia da decisão desta E. Corte.**

De outro lado, é importante esclarecer que, como os fatos analisados nestes autos ocorreram no exercício de 2005, a fundamentação a ser utilizada para o julgamento das eventuais irregularidades apuradas será a vigente à época dos fatos, que no âmbito desta Corte era a Lei Complementar 11/1991.

III – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 2º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública Direta e Indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Ainda nos termos do art. 1º da Lei Orgânica do TCE/MT vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial levada a efeito por esta Egrégia Corte de Contas tem por



finalidade verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos em geral.

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 com ressalvas**. 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.

III.1. Irregularidades Remanescentes

O achado de auditoria constante do **item 2** refere-se a abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo. Os créditos abertos mediante Portaria, no valor total de R\$ 1.206.094,00, não foram precedidos de instrumento formal (Decreto), nem houveram suas publicações no DOE/MT, contrariando o art. 42 da Lei 4.320/64 e o disposto no § 7º/Art. 129 da Constituição Estadual, classificada como **planejamento/orçamento de natureza grave**.

Confessa a defesa que realizou suas transposições e suplementações orçamentárias através de portarias, porque era dessa forma que os órgãos estaduais faziam à época e que não houve prejuízo à Administração Pública.

É importante ressaltar que o orçamento anual é produto de um processo de planejamento, que incorpora as intenções e prioridades da sociedade. Durante a execução da lei orçamentária anual, podem ocorrer situações ou problemas não previstos na fase de sua elaboração. Portanto, há que se criar



instrumentos que possibilitem retificar o orçamento durante a sua execução. Esses mecanismos retificadores são conhecidos como créditos adicionais e são previstos na Lei 4.320/64 e na Constituição Federal.

O art. 7º da Lei 4.320/64 e o art. 167 da Constituição Federal autorizam a inclusão no orçamento de dispositivo que permite ao Executivo abrir crédito suplementar até determinado limite do total da despesa fixada no orçamento; tal medida visa agilizar e desburocratizar os procedimentos administrativos.

Assim, os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 40) que permitem o reforço e a abertura de novas dotações para ajustar o orçamento aos objetivos a serem atingidos pelo Governo e que é formalizada através de Decreto do Executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42).

Portanto, flagrante está o desrespeito a legislação em comento, devendo a irregularidade ser mantida, com a consequente aplicação de **multa** ao gestor por grave infração à norma legal, conforme dispõe o art. 61, II, da Lei Orgânica do TCE/MT vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991.

A irregularidade apontada no **item 3** refere-se a ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos. No contrato nº 020/2003 e no contrato nº 043/2003 e em seus respectivos termos aditivos, celebrado com a empresa LUPPA Administradora de Serviços Ltda. e com a empresa SAWAGE Segurança e Vigilância Ltda, respectivamente, não havia cláusula informando o valor ou percentual que deveria arcar cada órgão contratante, uma vez que os contratos foram firmados com a Secretaria de Estado de Administração - SAD (órgão 11101) e com o Fundo de Desenvolvimento de Pessoal - FUNDESP (órgão 11601), classificado como **contrato de natureza grave**.

A defesa argumenta que os contratos em comento já foram encerrados há muito tempo, o que prejudica qualquer providência a ser tomada pela



Administração Pública visando a regularização da situação apontada pela equipe técnica.

Em que pese as justificativas do gestor, o apontamento refere-se a formalização dos contratos, já que nos dois casos observou-se a ausência de cláusula obrigatória que indicasse o valor ou percentual que deveria arcar cada órgão envolvido, uma vez que os contratos foram firmados entre a SAD e o FENDESP.

Analisando-se o relatório preliminar da SECEX às fls. 165/166, observa-se que tanto as despesas relativas ao contrato nº 020/03 como as do contrato nº 043/03, **foram pagas com recursos da SAD**, no montante de R\$ 60.659,41 e R\$ 187.434,49, respectivamente, conforme SIA 680, anexado às fls. 227/232 do processo nº 164364/2005-balancete de julho/2005. Assim resta evidente que não houve indicação do valor ou percentual que deveria arcar cada órgão envolvido.

Deve-se portanto **determinar 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, buscando 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.

A irregularidade do **item 4** considerada não sanada pela equipe técnica refere-se a ocorrência de irregularidades nas alterações do valor contratual (art. 65 c/c arts. 40, IX, 55, III da Lei 8.666/93), classificada também como **contrato de natureza grave**.

O **item 4.1** refere-se a não constatação de justificativa e demonstrativo de cálculo para respaldar o 2º Termo Aditivo de valor ao contrato nº 107, de 16/05/2005, celebrado com a empresa LUPPA Administradora Ltda., em que as parcelas mensais de R\$ 7.840,00 passaram a ser de R\$ 10.814,14, com percentual de aumento de 25,29%.



A defesa justifica-se que o contrato em comento já foi encerrado há muito tempo, o que prejudica qualquer providência a ser tomada pela Administração Pública visando a regularização da situação apontada pela equipe técnica.

Deve-se ressaltar que o § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, impõe a obrigatoriedade da apresentação de justificativa para a alteração do contrato, bem como que sejam discriminados os acréscimos aos serviços inicialmente contratados.

Dessume-se dos autos à fl. 166, que o contrato nº 107 de 16/05/05, no valor de R\$ 94.080,00 com parcelas mensais de R\$ 7.840,00, foi alterado através de 2º termo aditivo, em que a parcela passou a ser de R\$ 10.814,14, vigorando com efeitos retroativos a a partir de 01/03/05. Assim, tem-se que o valor é irregular, uma vez que houve majoração do valor sem a comprovação do correspondente acréscimo dos serviços originalmente contratados. É o que se depreende dos documentos acostados às fls. 185/186 do processo nº 164364/2005-balancete de julho/2005.

Já o **item 4.2** refere-se a alteração do valor do contrato nº 20/2003, celebrado também com a empresa LUPPA Administradora Ltda, em que não houve formalização de Termo Aditivo para alteração do valor mensal de R\$ 28.646,12 para R\$ 33.046,12.

O gestor defende-se tomando por base os mesmos argumentos já explanados no item 4.1.

Analisando-se o relatório preliminar, tem-se à fl. 167 que o valor pago fora majorado, de R\$ 28.646,12 para R\$ 33.046,12 em virtude de acréscimo de labor, ou seja, foi incluída a área do pátio da oficina única do Estado a ser contemplada com os serviços de limpeza, conservação e asseio - é o que ressaí dos documentos acostados às fls. 230/232 do processo nº 164364/2005-balancete de julho/2005.

Vale lembrar que os contratos administrativos podem ser modificados nos casos permitidos em lei. Essas modificações são formalizadas por meio de instrumento usualmente denominado termo de aditamento, comumente



denominado termo aditivo. O termo de aditamento pode ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato.

O contrato administrativo deve ser formalizado por escrito, de acordo com as exigências da Lei nº 8.666/93 e suas modificações devem ser elaboradas pelos órgãos ou entidades da Administração que realizaram a contratação.

Conforme o Acórdão nº 1227/2012-Plenário, TC 004.554/2012-4, rel. Min. Valmir Campelo de 23.5.2012, o cumprimento das formalidades anteriores às alterações contratuais, “é que possibilita a ampla fiscalização do contrato administrativo, em todos os seus níveis. O termo aditivo, como requisito de validade, precisa atravessar todas as suas fases, até atingir a sua eficácia, desde a solicitação e fundamentação, verificação de disponibilidade orçamentária, até o exame de legalidade (pelo jurídico), atravessando o juízo de conveniência e oportunidade em todos os planos de controle do órgão; do fiscal do contrato, ao ordenador de despesas”.

Assim, em face da permanência dos apontamentos que contrariam as disposições da Lei 8.666/1993, a cominação de **multa** por grave descumprimento à norma legal se impõe, conforme dispõe o art. 61, II, da Lei Orgânica do TCE/MT vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991.

Por sua vez, o achado de auditoria constante do **item 5** refere-se a realização de despesa sem emissão de empenho prévio, contrariando o art. 60 da Lei 4.320/1964, classificado como **despesa de natureza grave**.

No **item 5.1** constatou-se a Nota Fiscal nº 000117, de 02/08/2005, no valor de R\$ 978,00, da empresa Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e Tecnológicos - IPEES, cuja **despesa foi empenhada a posteriori** (NE nº 426-3, de 19/08/2005) da data de execução dos serviços, que ocorreu em 28 e 29/07/2005.

Já no **item 5.2** constatou-se a Nota Fiscal com nº ilegível, no valor de R\$ 3.591,00, da empresa Dunero Extintores LTDA, cuja **despesa foi**



empenhada a *posteriori* (NE nº 266-0, de 21/06/2005), da data da execução do objeto que ocorreu em 14/06/2005.

Para ambas as situações o gestor argumenta que as falhas tem caráter meramente formal, já que não causaram danos ao erário. Justifica-se alegando que as despesas do órgão são honradas, visto que elas são feitas após a confirmação da existência de saldo orçamentário e financeiro.

O empenho é o primeiro estágio da despesa pública. É a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. O artigo 144, e seguintes do Regulamento de Contabilidade Pública, dispõe que toda a despesa percorre três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Além disso, em matéria de empenho, é de grande importância observar, que o mesmo "deve ser prévio, isto é, deve ser emitido antes de se autorizar a realização da obra ou serviço. Seja qual for o valor da despesa, seja qual for a urgência da sua realização, seja qual for a sua necessidade, ela deve ser previamente empenhada¹."

Ao Administrador público não é permitido, em qualquer hipótese, realizar, ou autorizar que se realizem, despesas sem a prévia emissão do empenho correspondente. O "empenhamento a posteriori", isto é, o empenho realizado posteriormente à data da nota fiscal, constitui grave irregularidade e as despesas assim concretizadas não devem ser aceitas pelo Tribunal de Contas sem a imposição de responsabilidades aos ordenadores².

Salientamos que os ilustres Professores José Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis³, enfatizam que:

O empenho é o instrumento de que se serve a Administração a fim de controlar a execução do orçamento. É através dele que o Legislativo se certifica de que os créditos concedidos ao Executivo estão sendo obedecidos.

¹ João ANGÉLICO, em Contabilidade Pública.

² <http://www.milenio.com.br/siqueira/Governamental.htm>

³ A Lei 4.320 Comentada – 26ª edição, p. 119.



O empenho constitui instrumento de programação, pois, ao utilizá-lo racionalmente, o Executivo tem sempre o panorama dos compromissos assumidos e das dotações ainda disponíveis.

(...) O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é ex-ante. Daí o receio de ter uma definição legal de empenho meramente formal. (...) Pelo conceito da Lei 4.320, não há empenho a posteriori. Cumpre esclarecer que a expressão Realização da Despesa significa pagamento...."

Diante disso, uma vez confirmado e reconhecido pelo gestor a realização de empenho *a posteriori*, este *Parquet* entende que, como a realização de despesa sem prévio empenho é uma prática corriqueira no ente, e que apesar dos apontamentos continua sendo realizada, esta deve ser coibida, devendo ser **alertado o atual gestor** que devem ser cumpridos os estágios da despesa, empenhando-se previamente as despesas, em obediência aos ditames da Lei nº 4320/64, isto sem prejuízo da aplicação da **multa** prevista no art. 61, II, da Lei Orgânica do TCE/MT vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991.

A irregularidade apontada no **item 6** refere-se ao 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 e art. 66 da Lei 8.666/1993).

Trata-se do superfaturamento na compra direta de 02 aparelhos telefônicos digitais, marca Ericsson, modelo Diálogo 4222, com display 2x20 caracter, 5 teclas de função e operação, cujo valor unitário foi de R\$ 1.162,50, totalizando pagamento no valor de R\$ 2.325,00, conforme NF nº 5563, de 11/07/2005 da empresa GRANFONE LTDA, sendo que outras empresas do mesmo ramo forneceram orçamentos abaixo do valor pago pela SAD, ou seja, a empresa RENOVO LTDA informou o orçamento de R\$ 890,00, a COMPLEX cotou o valor de R\$ 950,00 e a STELMAT o valor de R\$ 1.100,00. Tal irregularidade fora classificada como despesa de natureza grave.



O gestor confessa o apontamento aduzindo que quando da aquisição dos aparelhos houve falha por parte dos responsáveis contratando a empresa de maior valor e que essa irregularidade não mais ocorreu em exercícios posteriores.

Segundo Oliveira Jr. *et al* no Manual de Perícias de Engenharia, Cálculo de Superfaturamento e Outros Danos ao Erário o "Superfaturamento é o "dano ao erário caracterizado pelo pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores à tendência central (mediana ou média) praticada pelo mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, bem como pela prática de preços unitários acima dessa tendência central (mediana ou média) de mercado".

Assim, o valor de referência deve ser fixado com base em preços de mercado, e este é verificado nas cotações realizadas. É justamente por isso que é obrigatória a ampla pesquisa de mercado, realizando-se diversas cotações, e só então, com segurança, deve ser fixado o valor máximo aceito pela administração.

O principal objetivo da licitação é o de se obter a proposta mais vantajosa, ou seja, o menor preço. Se a própria administração se dispõe a pagar um preço majorado, então tal procedimento é totalmente contrário à legalidade e ao princípio da economicidade, além de frustrar o objetivo da licitação, que é justamente o de obter o menor preço.

Diante do exposto, este *Parquet* de Contas, aquiescendo do entendimento manifestado pela equipe técnica, conclui que efetivamente a aquisição dos celulares foi superfaturada e estes valores devem ser prontamente restituídos ao erário.

O apontamento do **item 7** refere-se a ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho (art. 58 da Lei nº 4.320/1964). Os documentos Ordem de Serviço, Pedido de Empenho, Nota de Empenho e Nota de Ordem Bancária, relativos aos processos de pagamento de diárias, no total de R\$



6.350,00, não foram assinados pelo ordenador de despesa e nem por servidor legalmente designado, classificado como **despesa de natureza grave**.

O gestor confirma a irregularidade, esclarecendo que à época da auditoria os documentos em comento não estavam assinados, mas que foram regularizados posteriormente.

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.

Nota-se, *in casu*, que houve falha na fiscalização e no controle dos atos administrativos, por parte do administrador público.

Destarte, há inequívoca violação às normas regimentais por parte do gestor, que merece severa reprimenda, daí ser possível a aplicação de recomendação para que sejam promovidas melhorias no sistema de controle interno.

O achado constante do **item 8** refere-se a pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993). Os pagamentos de restos a pagar não obedeceram a ordem cronológica das datas de suas exigibilidades em cada fonte de recursos, não sendo constatada a justificativa da autoridade competente para o não pagamento do valor de R\$ 3.046,78 relativo a consignações a pagar do exercício de 2002. Tal irregularidade fora classificada como **despesa de natureza grave**.

A defesa do gestor confirma a irregularidade apontada, esclarecendo que, por um equívoco, deixou de constar na relação de restos a pagar os débitos com restos a pagar de exercícios anteriores (consignações), mas que já foi regularizado.

A SECEX analisando a documentação acostada, entendeu pela manutenção da irregularidade, tendo em vista que o gestor não encaminhou a



documentação comprobatória (relatório contábil ou processo de pagamento), capaz de ilidir o apontamento.

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

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

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

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

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

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



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

Por derradeiro tem-se o achado de **item 9** que refere-se a ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964), já que fora constatado que não há controle da frota de veículos da SAD, bem como dos abastecimentos, gastos com manutenção, reposição de peças e mão de obra, classificado como **controle interno moderado**.

Em sede de defesa o gestor esclarece que após o exercício de 2005 foram implantados chips eletrônicos para controle de abastecimentos dos veículos de toda a frota da administração pública estadual e também foram adotadas providências para um maior controle nos serviços de manutenção dos veículos sob responsabilidade da administração.

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

Dessa forma, em que pese os argumentos trazidos à lume pelo gestor, mantém-se a impropriedade levantada, assim, faz-se mister a adoção de medidas que venham a priorizar o cumprimento da fiscalização a cargo do gestor público, a fim de demonstrar eficiência, eficácia, planejamento e adequação, em atendimento ao disposto nos artigos 74 da Constituição Federal e art. 76 da Lei nº 4.320/64.



IV – ANÁLISE GLOBAL

Quando da análise global do conjunto de irregularidades perpetradas, vê-se que embora tenham sido apontadas 8 (oito) irregularidades, 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 ressalvas**, haja vista que foram evidenciadas impropriedades e outras faltas de natureza formal, assim como a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, porém que não têm natureza grave o suficiente para macular as contas *sub examen*, já que não representam injustificado dano ao erário.

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) por julgar regulares com ressalvas as contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Administração- SAD, referentes ao exercício



de 2005, sob **responsabilidade do Sr. Geraldo Aparecido de Vitto Júnior**, com fundamento no art. 20, II, c/c art. 22 da Lei Complementar Estadual 11/1991;

b) pela imputação de débito ao responsável, Sr. Geraldo Aparecido de Vitto Júnior, do valor de R\$ 545,00 (20,75 UPFs/MT¹), gasto indevidamente com aquisição de produtos com preço superfaturado – **item 6**, com fundamento no art. 17, II da Lei Orgânica do TCE/MT, vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991, além da **aplicação de multa no montante de até 100% sobre o valor do dano**, conforme dispõe o art. 60 da Lei Orgânica do TCE/MT vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991;

c) pela aplicação de multa ao responsável, Sr. Geraldo Aparecido de Vitto Júnior em razão da constatação de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, **irregularidades graves itens 2, 4, 5 e 8**, de forma individual, com fundamento no art. 61, II, da Lei Orgânica do TCE/MT vigente à época dos fatos, Lei Complementar 11/1991;

d) pela recomendação ao atual gestor para que:

d.1) atente para os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos nos artigo 37, caput, em especial o da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, de forma a não incorrer novamente nas falhas relativas aos procedimentos licitatórios;

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;

¹ valor da UPF vigente de julho a dezembro de 2005: R\$ 26,27



e) pelo alerta ao atual gestor que devem ser cumpridos os estágios da despesa, empenhando-se previamente as despesas, em obediência aos ditames da Lei nº 4320/64.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 20 de setembro de 2012

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas