



**PROCESSO Nº : 6300-2/2011**  
**UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO**  
**GESTOR : MASSAO PAULO WATANABE**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO INTERNA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS**

**EMENTA:**

Representação interna com pedido de medida cautelar. Exercício de 2011. Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro. Irregularidade na execução contratual. Manifestação pela manutenção da medida cautelar. Parecer pelo conhecimento e procedência da representação interna, com aplicação de multas, determinação e recomendações. **Discordância parcial com às conclusões adotadas pela Secretaria de Controle Externo.**

**PARECER Nº 2586/2012**

**I - RELATÓRIO**

01. Tratam os autos de **representação interna com pedido de medida cautelar** em desfavor da **Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro**, sob responsabilidade do **Sr. Massao Paulo Watanabe**, proposta pela Comissão Técnica de Auditoria Programada, a



qual foi designada por meio do Ofício nº 26/2011/WJT, para realizar inspeção *in loco*. A auditoria simultânea, apurou possíveis irregularidades relacionadas ao **Contrato nº 04/2012** celebrado entre a Prefeitura e a empresa Ágili Software para área pública.

02. A Secretaria de Controle de Externo, após inspeção realizada no período de 14 a 16 de março de 2011, instaurou a presente **representação interna** com pedido de **medida cautelar**, nos termos do art. 224, II, "a", do RITCE-MT, alegando **pagamentos à contratada**, referente aos meses de **março a maio, sem que houvesse a efetiva prestação dos serviços acordados**, assim como a **ausência de fiscalização do contrato**, conforme fls.04/147.

03. A Secretaria de Controle Externo apresentou às fls. 04/14, em caráter preliminar, relatório referente ao resultado da auditoria simultânea, constatando **06 (seis) irregularidades** atribuídas ao **gestor** e as **03 (três) irregularidades** atribuídas à **Secretária Municipal de Finanças**, quais sejam:

**Responsável: Sr. Massao Paulo Watanabe – Prefeito do Município de São José do Rio Claro**

**JB 01. Despesa\_Grave\_01. Realização de despesas consideradas lesivas ao patrimônio público (Lei nº 4.320/1964).**

**1.1.** Pelo pagamento à empresa Ágili Software para Administração Pública sem a instalação do software nos computadores da Secretaria de Educação.

**2. HB 04. Contrato\_Grave\_04. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei nº 8.666/93).**



**2.1.** Inexistência de nomeação do fiscal do contrato no contrato 04/2011, em desobediência ao art. 66 da Lei de Licitação.

**3. JB 03. Despesa\_Grave\_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; e arts. 55, § 3º, e 73 da Lei nº 8.666/1993).**

**3.1.** Liquidação da despesa com a empresa Ágili Software sem a entrega dos produtos na Secretaria de Educação.

**4. JB 10. Despesa\_Grave\_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964).**

**4.1.** Não apresentação dos Relatórios das Atividades para demonstrar os serviços executados, conforme previsão do contrato 04/2011 - na cláusula 4.0, **item 4.2.**

**5. HB 06. Contrato\_Grave\_06. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993).**

**5.1.** Inexistência de instalação do software na Secretaria de Educação.

**6. HB 08. Contrato\_Grave\_08. Não aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução parcial do contrato (arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993).**

**6.1.** Por não haver a instalação do software nas Secretarias de Educação.

**Responsável: Sra. Ângela Maria Alcanforado – Secretária Municipal de Finanças**

**1. JB 01. Despesa\_Grave\_01. Realização de despesas consideradas lesivas ao patrimônio público (Lei nº 4.320/1964).**

**1.1.** Pagamento à empresa Ágili Software para Administração Pública sem a instalação do software nos computadores da Secretaria de Educação.



**2. JB 03. Despesa\_Grave\_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; e arts. 55, § 3º, e 73 da Lei nº 8.666/1993).**

**2.1.** Liquidação da despesa com a empresa Ágili Software sem a entrega dos produtos na Secretaria de Educação.

**3. JB 10. Despesa\_Grave\_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964).**

**3.1** Não apresentação dos Relatórios das Atividades para demonstrar os serviços executados, conforme previsão do contrato 04/2011 – na cláusula 4.0, **item 4.2.**

04. O pedido de **medida cautelar**, feito pela própria equipe técnica no relatório preliminar, foi votado na sessão de 19.04.2011 e **aprovado por unanimidade**, por meio do **Acórdão nº 1.158/2011**. Cautelamente foi determinada a **suspensão de todo e qualquer pagamento** relativo ao fornecimento do software para as Secretarias de Educação, Saúde, Infra-estrutura e Assistência Social até final da decisão do processo ou a comprovação de sua instalação e funcionamento nos referidos órgãos. Ainda, foi aprovada a retenção dos pagamentos futuros equivalentes ao valor de R\$ 22.200,00 (vinte e dois mil e duzentos reais) já pagos, até a decisão final neste processo.

05. Ato contínuo, obedecendo aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor e a Secretária Municipal de Finanças foram notificados às fls. 168/169, para apresentarem manifestações sobre o relatório técnico, caso quisessem, no prazo de 15 (quinze) dias.



06. Às fls. 174/221, a empresa Ágile Software para Área Pública Ltda., representada pelo gerente da filial, Sr. Luiz Carlos Nunes, apresentou defesa e documentos. Ao passo que o gestor, juntou manifestação e documentos às fls. 225/240 e a Secretária Municipal de Finanças às fls. 245/246.

07. Dando sequência aos atos processuais, a equipe técnica analisou as justificativas apresentadas pelo gestor e emitiu parecer técnico conclusivo (fls. 266/294), **opinando pela retirada da medida cautelar**, haja vista considerar comprovada a atuação da empresa durante a execução do contrato e sugerindo pela procedência da representação interna para manter **todas as 09 (nove) irregularidades** apontadas no relatório técnico preliminar.

É o relatório, no que necessário.  
Segue a fundamentação.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

08. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento de contas a cargo do Tribunal.



09. A Corte de Contas conta com meios eficazes para conhecer irregularidades/ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, seja com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do Tribunal, pelas auditorias e inspeções, efetuando, dessarte, o controle de atos viciados e **obstando futuros danos ao erário.**

10. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelo Conselheiro relator, pela equipes de inspeção ou de auditoria e pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, sendo importante instrumento de fiscalização.

11. No caso em apreço, verifica-se que a análise realizada pela equipe de auditoria **se referiu a um fato/ato específico**, o que enseja apreciação antecipada de tema de extrema relevância, que não prejudica a fiscalização deste Tribunal quanto da análise das contas anuais de gestão.

12. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas.

## **II.A – DA MEDIDA CAUTELAR**

13. Preliminarmente, cabível é o exame da medida cautelar decidida no **Acórdão nº 1.158/2011**, votado na sessão de



19.04.2011, por meio da qual foi determinada a suspensão dos pagamentos relativos ao fornecimento do software para as Secretarias de Educação, Saúde, Infra-estrutura e Assistência Social até final da decisão do processo ou a comprovação de sua instalação e funcionamento nos referidos órgãos, assim como a retenção dos pagamentos futuros no valor equivalente a R\$ 22.200,00 (vinte e dois mil e duzentos) já pagos, até a decisão final neste processo.

14. Após análise das manifestações apresentadas, a equipe técnica entendeu por acolher a argumentação trazida pela empresa contratada, Ágile Softwares para Área Pública Ltda., em vista disso sugeriu que fosse retirada a medida cautelar imposta.

15. Segundo a Secretaria de Controle Externo, restou comprovado que a empresa atuou na execução do contrato, inclusive durante a vigência da medida cautelar, cumprindo suas obrigações contratuais e que, inclusive, o **Contrato nº 04/2011** foi alterado por meio de termo aditivo de supressão, nos moldes do art. 65, II, da Lei nº 8.666/93.

16. Por consequência, opinou pela realização de todos os pagamentos à empresa pela Prefeitura Municipal, pois a culpa pelo não cumprimento das obrigações seria da contratante e não da contratada, razão pela qual a medida cautelar deveria ser retirada.

17. Como se verá dos argumentos postos quando da análise das irregularidades, é certo que **a não instalação do sistema nas Secretarias de Educação, Infraestrutura, Saúde e Assistência,**



ocorreu por culpa da própria administração contratante, mas o referido termo aditivo de supressão não foi juntado a estes autos.

18. Porém, a imposição de medida cautelar ao caso não está relacionado a atribuição de culpa a qualquer das parte do contrato, mas sim decorre da constatação de que **efetivamente foram feitas liquidações de despesas referentes à serviços não executados nas citadas Secretarias.**

19. Outrossim, as próprias defesas apresentadas confirmam que a retenção dos valores foi devida e, ainda, segundo própria disposição contratual o valor total do contrato é o conjunto de vários valores devidos por execução de serviços em várias secretarias da administração direta municipal, razão pela qual a previsão da dotação orçamentária do contrato provinha de oito fontes orçamentárias independentes entre si (6.0 – cláusula sexta – da dotação orçamentária).

20. Desse modo, o pagamento específico por serviços não prestados, independente da análise da responsabilidade pelo fato, evidencia a ocorrência de dano ao erário, conseqüentemente restou preenchido o requisito do *periculum in mora* autorizador da concessão da medida.

21. Portanto, a manutenção da cautelar no decorrer deste processo, inclusive após análise das manifestações, tem cumprido seu fim, qual seja, evitar que o dano ao erário seja agravado até julgamento definitivo desta causa (art. 297, II, do Regimento Interno).



22. Por todo exposto, **o Ministério Público de Contas**, ao contrário do apontamento feito pela equipe técnica, entende pela **manutenção da medida cautelar** que determina a **suspensão de todo e qualquer pagamento** relativo ao fornecimento do software para as Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Infraestrutura e Assistência Social, até a decisão de mérito ou a comprovação de sua instalação e funcionamento nos mencionados órgãos; bem como a determinação da retenção das parcelas futuras, do valor pago indevidamente à empresa Ágil Software para Área Pública Ltda., correspondente a R\$ 22.200,00 (vinte e dois mil e duzentos reais) até o final desta representação.

## **II.B – DAS IRREGULARIDADES**

23. A princípio, insta salientar que as irregularidades consideradas graves, tratadas nos itens **JB 01 – sub-item 1.1**, **JB 03 – sub-item 3.1** e **HB 06 – sub-item 5.1** atribuídas ao gestor e **JB 01 – sub-item 1.1** e **JB 03 – sub-item 2.1** atribuídas à Secretária Municipal de Finanças, possuem o mesmo fato gerador, qual seja, pagamento de despesa contratual sem a prestação do serviço de instalação de software pela empresa contratada, o que por si tem como sanção administrativa mais gravosa a imputação de glosa ao gestor e aplicação de multa sobre o valor do dano causado.

24. Neste sentido, cumprindo as atribuições ministeriais inerentes, conforme art. 99, I, do Regimento Interno deste Tribunal, **o Parquet de Contas entende que as irregularidades dos itens 3 e 5**



**atribuídas ao gestor e a do item 2 atribuída à Secretária Municipal de finanças, devem ser englobadas na irregularidade dos itens 1 dos respectivos responsáveis**, a fim de que se evite punir os responsáveis com multa mais de uma vez pelo mesmo fato, vale dizer, buscando repelir a incidência de *bis in idem*.

25. Postas estas considerações, passa-se a análise conjunta das irregularidades dos itens 1 apresentados no relatório conclusivo da equipe técnica, como segue:

**1. JB 01. Despesa\_Grave\_01. Realização de despesas consideradas lesivas ao patrimônio público (Lei nº 4.320/1964).**

**1.1.** Pelo pagamento à empresa Ágili Software para Administração Pública sem a instalação do software nos computadores da Secretaria de Educação.

26. Considerando que as manifestações do Prefeito e da Secretária contêm os mesmos argumentos, oportuna é a análise conjunta delas.

27. Em sede de defesa, alegam que a substituição de software compreende várias etapas, razão pela qual à época da diligência o sistema ainda não havia sido implantado nas Secretarias de Educação, Saúde, Infraestrutura e Assistência Social, embora o sistema tenha sido implantado primeiramente nas áreas administrativas e financeiras do município, a pedido da própria Administração. Sendo assim, sustentam que não houve má-fé por parte da Administração Pública ao efetuar os devidos pagamentos à empresa que realizou trabalho de conversão, migração, organização dos dados e treinamento de pessoal.



28. Outrossim, a Secretaria de Controle Externo bem observou que, não obstante o contrato tenha sido devidamente executado com relação às áreas administrativas e financeira (Gabinete do Prefeito e Secretaria de Finanças) e que as outras instalações não tenham ocorrido por culpa de ausência de infraestrutura que deveria ter sido fornecida pela própria Administração, os pagamentos da primeira e da segunda parcelas foram feitos sem que os serviços tenham sido executados, o que configura despesa lesiva ao patrimônio público e, portanto, ato contrário a boa gestão por parte da administração municipal.

29. Neste sentido, é importante discriminar os pagamentos são referentes a duas parcelas pagas pelos serviços que deveriam ter sido prestados na Secretaria de Infraestrutura – **R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais)**, na Secretaria de Educação – **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, Secretaria de Assistência – **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** e na Secretaria de Saúde – **R\$ 9.000,00 (nove mil reais)**, que ao todo perfazem o valor de **R\$ 22.200,00 (vinte e dois mil e duzentos reais)**.

30. Portanto, resta configurado o pagamento de despesa considerada lesiva ao patrimônio público pelos serviços não prestados nas Secretarias de Saúde, de Infraestrutura, de Assistência e de Educação, assim, não somente desta última, conforme consta no relatório técnico.

31. Diante do exposto, **o Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade JB 01 (sub-itens 1.1) e que este apontamento englobe as irregularidades JB 03 (sub-itens 3.1 –**



**atribuído ao gestor e 2.1 – atribuído à Secretária Municipal de Finanças) e HB 06 (sub-item 5.1 – atribuído ao gestor).**

32. A inexistência de acompanhamento e fiscalização de contrato da Administração constitui descumprimento às normas postas na Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, motivo pelo qual este Tribunal classifica o ato omissivo como irregular, segundo sua Cartilha de Classificação de Irregularidades, nos seguintes termos:

**2. HB 04. Contrato\_Grave\_04. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei nº 8.666/93).**

**2.1.** Inexistência de nomeação do fiscal do contrato no contrato 04/2011, em desobediência ao art. 66 da Lei de Licitação.

33. O gestor não apresentou manifestação específica com relação a esta irregularidade.

34. Tal questão é normatizada pela Lei nº 8.666/93 em seus arts. 58, III e 67, *in verbis*:

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;

(...)

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.



35. Não restando objeções quanto à obrigatoriedade da fiscalização dos contratos por servidor especialmente designado para esta tarefa, **o Parquet de Contas**, no mesmo sentido da equipe técnica, **entende pela manutenção da irregularidade.**

36. A próxima falha foi atribuída conjuntamente ao Prefeito e a Secretária Municipal de Finanças, a equipe técnica manteve a irregularidade relacionada com a prorrogação indevida de contrato e liquidação incorreta das despesas decorrentes daquele, como segue:

**4. JB 10. Despesa\_Grave\_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964).**

**4.1.** Não apresentação dos Relatórios das Atividades para demonstrar os serviços executados, conforme previsão do contrato 04/2011 - na cláusula 4.0, **item 4.2.**

37. Sobre esta irregularidade, tanto o gestor quanto a Secretária Municipal de Finanças não apresentaram manifestação abordando especificamente o tema.

38. Após constatação de que ocorreu liquidação da despesa contratuais relativas aos serviços que deveriam ter sido prestado nas Secretarias de Saúde, Educação, Assistência e Infraestrutura, sem que houvesse qualquer documento de que comprovasse a execução dos serviços, contrariando o art. 63 da Lei Orçamentária, nos seguintes termo:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.



§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

39. Desta forma, o Ministério Público de Contas, **opina pela manutenção da irregularidade JB 10 (sub-itens 4.1 – atribuído ao gestor e 3.1 – atribuído à Secretária Municipal de Finanças).**

40. A última irregularidade detectada pela Secretaria de Controle Externo, diz respeito a não aplicação de sanção pela Administração, em razão de inexecução contratual, qual seja:

**6. HB 08. Contrato\_Grave\_08. Não aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução parcial do contrato (arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993).**

**6.1.** Por não haver a instalação do software nas Secretarias de Educação.

41. O gestor assume que os serviços não foram devidamente prestados nas Secretarias de Educação, Saúde, Infraestrutura e Assistência Social, por causa da ausência de equipamentos necessários à implantação do sistema. Neste mesmo sentido a defesa da empresa sustentou sua defesa.

42. Diante das alegações, conclui-se que a inexecução ocorreu por culpa da própria Administração, tanto que o Prefeito enviou cópia de documento no qual solicita ao departamento de licitações que



iniciasse, com urgência, licitação para aquisição dos equipamentos de informática necessários (fls. 227). Deste modo, não se pode imputar sanções administrativas ao contratado, quando na verdade, os serviços não foram feitos por causa da não liberação, por parte da Administração, de objeto para execução da obra, o que, bem ao contrário, poderia constituir motivo legal para rescisão contratual a ser pleiteada pela contratada (art. 78, XVI, da Lei n° 8.666/93).

43. Desta feita, **o parecer ministerial é no sentido de afastar esta irregularidade atribuída ao gestor**, visto que não caberia, no caso, aplicar sanções administrativas ao contratado, por **culpa exclusiva da administração**, ressaltando contudo, a culpa do gestor em promover despesa lesiva ao erário, conforme abordado nas explanações sobre a irregularidade JB 01 (sub-item 1.1), dentre outras.

### **III – CONCLUSÃO**

44. Frente ao exposto e por tudo o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) pela **manutenção da medida cautelar**, que determinou a suspensão de todo e qualquer pagamento relativo ao fornecimento do software para as Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Infraestrutura e Assistência Social, até a decisão de mérito ou a comprovação de seu instalação e funcionamento nos mencionados órgãos;

b) pelo **conhecimento e procedência** da presente



representação interna;

c) pela **determinação** ao gestor para que **comprove a retenção do valor pago indevidamente** à empresa Ágile Software para Área Pública Ltda., correspondente a **R\$ 22.200,00 (vinte e dois mil e duzentos reais)**, em conformidade com o Acórdão nº 1.158/2011, ou caso contrário, que **restitua ao erário** o referido valor correspondentes as despesas ilegítimas, às suas expensas;

d) pela **aplicação de multas ao gestor, Sr. Massao Paulo Watanabe, sendo uma para cada fato punível**, em razão da prática de atos contrários ao regramento legal, nos termos do **art. 75, III, da LC nº 269/07 c/c o art. 289, II, do RITCE/MT** (com redação dada pela Resolução nº 17/2010) e gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, em vista das irregularidades **JB 01 (sub-item 1.1), HB 04 (sub-item 2.1) e JB 10 (sub-item 4.1)**;

e) pela **aplicação de multa a Secretária Municipal de Finanças, Sra. Ângela Maria Alcanforado, sendo uma para cada fato punível**, em razão da prática de atos contrários ao regramento legal, nos termos do **art. 75, III, da LC nº 269/07 c/c o art. 289, II, do RITCE/MT** (com redação dada pela Resolução nº 17/2010) e gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, em vista das irregularidades **JB 01 (sub-item 1.1) e JB 10 (sub-item 3.1)**;

f) pela **recomendação** ao atual gestor:

f.1) para que **observe e respeite** as regras contidas na Lei nº 8.666/93, especialmente quanto aos requisitos formais



inerentes as etapas de empenho, liquidação e pagamento de despesas;

**f.2)** para que **observe** e **respeite** as regras contidas na Lei Complementar nº 101/2000 e Lei nº 4.320/64, especialmente quanto ao pagamento de despesas e apresentação documentos a que está obrigado.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 26 de julho de 2012.

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
**Procurador de Contas**