



**PROCESSO Nº : 6.451-3/2013**  
**PROCEDÊNCIA : AGÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR DE CUIABÁ**  
**INTERESSADO : JOÃO EMANUEL MOREIRA LIMA**  
**ASSUNTO : PEDIDO DE RESCISÃO**

**PARECER Nº 3.957/2014**

Manifesta pelo provimento parcial do presente pedido de rescisão.

**1 RELATÓRIO**

Trata-se os autos acerca de **Pedido de Rescisão**, proposto pelo **Sr. João Emanuel Moreira Lima**, ex-gestor da Agência Municipal de Habitação Popular de Cuiabá, em que solicita a rescisão dos Acórdãos nº 3.792/2011 e nº 409/2012, referentes ao julgamento regular das Contas Anuais do exercício de 2010.

O pedido foi conhecido, apenas no seu efeito devolutivo, consoante se denota do Julgamento Singular, às fls. 84/90, e do Acórdão nº 1.814/2013 – TP, de fls. 123/124.

Submetidos os autos à Secretaria de Controle Externo, a Equipe Técnica manifestou pelo não provimento do pedido de rescisão (fls. 183/186).

Vieram os autos para análise ministerial.

É o sucinto relatório.



## 2 FUNDAMENTAÇÃO

O Pedido de Rescisão é instituto processual previsto no Regimento Interno deste Tribunal em seus arts. 251 a 255, cuja legitimidade para propositura compete à parte, ao terceiro juridicamente interessado e ao Ministério Público de Contas, dentro do período de dois anos a contar da irrecurribilidade da decisão atacada.

O autor visa a reforma do **Acórdão nº 3.792/2011**, que julgou regulares, com recomendações e determinações legais, ressarcimento ao erário e multas, as Contas Anuais do exercício de 2010, bem como do **Acórdão nº 409/2012**, que proveu parcialmente o Recurso Ordinário interposto em face da primeira decisão, ambos proferidos nos autos do Processo nº 4.053-3/2011.

Inicialmente, aduz que as irregularidades apontadas nos **itens 1.2 e 4.2** foram sanadas no julgamento do Recurso Ordinário, afastando-se as restituições imputadas. Entretanto, informa que recebeu notificação desta Corte para recolhimento de tais valores. Assim, entende que os itens devem ser removidos do rol de cobrança.

Nesse ponto, ressalta-se que tal situação não é matéria a ser discutida em pedido de rescisão, uma vez que não se trata de erro no julgamento. Como evidenciado pela Equipe Técnica, o equívoco deveria ser solucionado administrativamente junto ao setor competente ou mediante simples petição nos autos das Contas Anuais.

**Logo, não procede o pedido de rescisão neste particular.**



De outro norte, para o apontamento do **item 1.1**, qual seja, *irregularidade no pagamento da NF 1021, no valor de R\$ 728,00, referente ao fornecimento de marmitex*, foi determinado o ressarcimento ao erário, haja vista que a nota fiscal não possuía o condão de comprovar a efetiva entrega do produto e tampouco demonstrar o pagamento feito em conta bancária do fornecedor, uma vez que não foram apresentados os extratos bancários, evidenciado a fragilidade no processo de liquidação e pagamento.

Para afastar tal irregularidade, o requerente apresenta cópia dos seguintes documentos : a) CI nº 013 - solicita o fornecimento das refeições, como nome dos servidores que as receberam; b) pedido de contratação de empresa para executar o serviço; c) nota de empenho; d) nota de liquidação; e) nota fiscal de saída das refeições, com atestado do serviço no verso; f) Ofício nº 144 - com ordem de transferência bancária para o fornecedor.

Em que pese a documentação apresentada, verifica-se que a mesma não é capaz de afastar o ressarcimento imputado. Isso porque, a nota fiscal trazida nesta oportunidade, é a mesma já apresentada e analisada no recurso ordinário, a qual não foi capaz de comprovar a efetiva entrega dos produtos.

Da mesma maneira, a simples autorização de transferência bancária não comprova o pagamento feito ao fornecedor, haja vista que, mais uma vez, não foram apresentados os extratos bancários.

Assim, considerando a identificada fragilidade no processo de liquidação e pagamento, **permanece a irregularidade e a glosa atribuída.**

No que tange às restituições determinadas na análise das impropriedades dos **itens 3.1 e 4.1**, referentes à despesas antieconômicas com



pagamentos de juros e multas das faturas de telefonia (R\$ 184,82), bem como no pagamento de litros de combustível acima do que consta nos controles de consumo da frota (R\$ 828,38), o responsável informa que os valores já foram devidamente recolhidos, conforme boleto anexo. Por tal motivo, pugna pela desconsideração desses itens.

Importa ressaltar que o pagamento das multas e glosas impostas, por meio de julgamento desta Corte, não implica no saneamento das irregularidades, haja vista a comprovada ocorrência das mesmas na gestão do interessado.

Os comprovantes de pagamento, juntados às fls. 78/79, deverão ser desentranhados deste processo e juntados aos autos das Contas Anuais, para fins de quitação.

Diante disso, **não há que se falar em modificação do julgamento.**

Com relação às falhas dos **itens 2.1 e 2.2** (*pagamento de obrigações com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade*), o gestor transcreve parte das razões do voto do Relator das Contas, onde o mesmo faz referência ao Processo nº 5.989-7/2010, o qual versa sobre a prestação de contas da Fundação Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá – IPDU, onde houve a determinação para que os pagamentos inscritos em restos a pagar processados fossem regularizados até 31.12.2012.

Acredita que houve equívoco na análise das impropriedades, uma vez que não se trata do IPDU, mas sim da Agência de Habitação. Logo, entende que teria duas situações: ou a análise foi realizada de forma equivocada ou o prazo o prazo concedido para correção da impropriedade ainda não se esvaíra.



Assim, pugna pela interpretação mais favorável ao requerente, de que o foi concedido prazo para regularização das obrigações, de modo que devem ser afastadas as multas aplicadas e a matéria analisada na prestação de contas do exercício de 2012.

Ao final, alega que há casos em que o gestor deve pagar fora da ordem cronológica, como créditos com preferência garantida por lei ou por necessidade da administração pública, criando certa discricionariedade ao gestor, que irá averiguar a necessidade, oportunidade e conveniência do pagamento.

Verifica-se, contudo, que não assiste razão ao requerente.

Primeiro, porque a referência ao processo do IPDU, constante nas Razões de Voto das Contas Anuais, serviu apenas como fundamento para a determinação expedida, uma vez tais irregularidades tem se mostrado recorrentes nas Secretarias do Município de Cuiabá, efetuando, assim, tratamento isonômico às mesmas situações.

Segundo, porque a expedição de determinação para regularização de específica situação, não isenta o gestor de sofrer penalidade pela irregularidade ocorrida no exercício analisado.

Ademais, as determinações legais subsidiarão a análise da prestação de contas do exercício seguinte, sendo que o seu descumprimento e a reincidência na falha apontada, poderão ensejar em novas sanções.

Por fim, deve-se frisar que o cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos tem viés na boa fé administrativa e no princípio constitucional da moralidade, 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.

Dessa forma, considerando que o gestor não trouxe fato novo ou documentos capazes de sanar os apontamentos, entende-se pela **manutenção das impropriedades e das multas aplicadas.**

As irregularidades referentes ao fracionamento de despesas de um mesmo objeto, para modificar a modalidade da licitação ou efetuar a sua dispensa, foram apontadas nos **itens 6.1** (*contratação de serviços de motoboy extrapolando em 5% o limite definido em lei – R\$ 8.400,00*), **6.2** (*fornecimento de alimentação e serviços de coffeebreak extrapolando em 52,85% o limite definido em lei – R\$ 12.228,00*) e **6.3** (*fornecimento de passagens aéreas extrapolando em 50,88% o limite definido em lei – R\$ 12.070,95*).

Com o intuito de sanar tais apontamentos, o autor lembra que tais despesas foram realizadas anualmente, de modo que a margem de 5% é estreita. Considerando que houve o uso de R\$ 8.000,00 ao ano, teria uma média de R\$ 700,00 mensais. Assim, caso atingido o valor limite, em meados de dezembro, seria difícil a realização de licitação para os R\$ 400,00 restantes, sendo que tal procedimento sairia mais caro que tal valor.



Afirma, ainda, que a legislação evoluiu e passou a estabelecer o percentual de 20% e não mais 10% para compras, obras e serviços contratados pelas Agências Executivas, como no caso da Agência de Habitação, previsto no parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Posto isso, entende que, como a multa é de natureza penal, deve ser aplicada a norma mais favorável, ou seja, deve ser utilizado o percentual de 20% (R\$ 16.000,00) para dispensa de licitação, o que revela que a conduta adotada pelo gestor se deu dentro dos limites legais, afastando-se a penalidade.

Sobre a alegada evolução na legislação, deve-se ressaltar que tal exceção aos percentuais limites, foi incluída pela **Lei nº 12.715, de 17.09.2012**, a qual acrescentou o § 1º ao art. 24. da Lei nº 8.666/1993, enquanto ou autos versam acerca dos atos de gestão praticados no **exercício de 2010**.

Dessa forma, em que pese tal alteração, é importante ressaltar, que em homenagem ao princípio da irretroatividade das leis, permanece a irregularidade apontada pela equipe técnica, eis que à época das aquisições, havia a obrigatoriedade de respeitar os limites definidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitações.

E não poderia ser de outra forma, pois um dos objetivos do Direito é o de garantir a "segurança jurídica", posto que disciplina as relações de forma a possibilitar uma previsibilidade em relação a circunstâncias futuras, o que efetivamente não ocorreria caso pudesse uma norma retroagir.

Por outro lado, a aplicação de penalidade deve ser analisada com cautela. Isso porque, conforme se verifica nos presentes autos, as irregularidades



apontadas são de natureza grave, classificadas com GB 05, o que ensejaria a imposição de multa, com fulcro no art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT.

Porém, com a citada exceção nos limites estabelecidos para dispensa de licitação, as irregularidades inicialmente apontadas na prestação de contas hoje já não mais subsistiriam. Assim, não há que como perdurar a aplicação de multa em razão deste apontamento.

Isso porque, embora a alteração legal não alcance o caso em tela, devendo permanecer as falhas apontadas, não se pode olvidar que a aplicação de multa é uma sanção, e como tal se reveste de natureza penal, devendo ser, portanto, analisada de acordo com os princípios que regem o direito penal, aplicando-se ao caso o princípio da retroatividade da lei em benefício do réu, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição Federal.

Logo, tem-se por **manter as irregularidade apontadas, convertendo-se as multas em determinação legal**, para que o gestor observe os ditames da Lei nº 8.666/1993, especialmente no que concerne aos limites definidos para dispensa de procedimento licitatório.

Ainda, como apontado no **item 8**, o ex-gestor agiu com *inobservância ao Decreto Municipal nº 4.295/2005, que determina a utilização de Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado*, sob o argumento de que respeitou a Lei Federal (Lei nº 8.666/1993), a qual, quando em conflito com a norma municipal, é hierarquicamente superior, de modo que não pode ser penalizado por tal conduta.

Da mesma maneira, não prosperam as alegações do requerente neste ponto. Isso porque, como se verifica dos apontamentos acima, o gestor sequer



observou a Lei de Licitações, promovendo a dispensa indevida do procedimento licitatório, efetuando contratações em desacordo com o limite definido à época.

Além disso, como evidenciado no julgamento da prestação de contas, a exigência prevista em Decreto Municipal é norma emitida pelo Poder Executivo como sendo uma determinação ao próprio Poder. É a autorregulamentação dos próprios atos. Independe em qual gestão essa norma foi instituída, e assim, deve ser observada e cumprida.

Deste modo, tem-se por **manter a irregularidade apontada no item 8, bem como a penalidade atribuída.**

As impropriedades descritas do **item 7.1** ao **item 7.5**, referem-se a irregularidades nos procedimentos licitatórios, tais como, inexistência de justificativa ou consulta de preço, ausência de repetição do certame quando não se obtém o número legal de propostas, processos de compra direta sem número de protocolo, numeração, certidão negativa de débitos e descumprimento da ordem cronológica dos fatos e, ainda, desobediência à obrigatoriedade de publicidade da relação de compras feitas pela Administração.

O requerente alega que são apenas falhas formais, não havendo qualquer elevação de preço, favorecimento ou falhas que pudessem invalidar os processos. Cita julgamentos desta Corte, onde tais irregularidades foram convertidas em recomendações e/ou determinações, e pugna pelo mesmo tratamento na análise de sua prestação de contas, para que as multas sejam convertidas em advertência, uma vez que, no seu entender, as penalidades se mostram desnecessárias.

Importante salientar que a simples comparação com o julgamento das prestações de contas de outros jurisdicionados, por si só, não é capaz modificar a



decisão, haja vista que esta se fundamentou nas especificações do caso concreto, ou seja, no contexto fático em que foram apontadas as irregularidades e na gravidade de seus efeitos no ente fiscalizado.

Ademais, as irregularidades apontadas são de natureza grave, conforme classificação estabelecida pela Resolução Normativa nº 17/2010, sendo as multas aplicadas com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como é dado ao julgador apreciar, no momento da dosimetria, entre outras circunstâncias, a relevância da falta e a existência de dolo ou culpa.

E, como ressaltado nas Razões de Voto do Relator originário das Contas Anuais, as multas foram aplicadas como forma punitiva e pedagógica, a fim de se evitar novas omissões, contribuindo para o zelo da coisa pública e da gestão dos recursos públicos.

Por tais motivos, sugere-se a **manutenção das irregularidades e das penalidades imputadas**.

Ainda, alega o ex-gestor, em relação ao **item 14.3** (*ausência de controle eficiente do abastecimento dos veículos e em desacordo com o Manual de Orientações Técnicas*), que há uma contradição entre a sua ementa e a fundamentação, uma vez que, em que pese tenha ocorrido falhas pontuais na planilha de controle de abastecimentos dos veículos, esta existiu, e o apontamento ressalta a sua inexistência.

Destaca, também, que em momento algum foi verificado desvio no uso do combustível, o qual foi consumido pelo pessoal da Agência para atingir seus fins. Logo, tal falha não merecia aplicação de multa, a qual deverá ser convertida em determinação.



Contudo, equivocou-se o interessado ao dizer que o apontamento evidencia a inexistência de controle de combustíveis, pois o que a falha descreve é a ausência de um controle eficiente.

Como foi evidenciado no achado de auditoria e transcrito nas alegações do requerente, embora haja o controle de abastecimentos, o mesmo é ineficiente, uma vez que não evidencia o consumo dos veículos e ainda permitiu o pagamento de combustível não consumido, conforme identificado no item 4.1.

Sendo assim, **permanece a falha e a sanção pecuniária.**

Por fim, para a irregularidade do **item 14.4 – ineficiência nos procedimentos de controle da conciliação bancária**, o ex-gestor aduz que a mesma foi apreciada juntamente com o item 4.2 e sanada pelo Acórdão nº 409/2012. Assim, inexistindo pendência com relação à conciliação bancária, não deve persistir a multa aplicada em razão deste apontamento.

Em que pese a tentativa do ex-gestor em sanar a irregularidade, verifica-se que não lhe assiste razão.

É fato que a irregularidade apontada no item 4.2 foi sanada durante a apreciação do recurso ordinário apresentado nos autos da prestação de contas. Tal irregularidade assim descrevia: *Foi constatado o valor de R\$ 2.862,19 em pendências na conciliação bancária sem a devida identificação (débito autorizado)*, o qual está discriminado na **Tabela 5.1 – Anexo I do Relatório Técnico Preliminar**.

Como referido na análise técnica e transcrito no voto do Relator, os *débitos pendentes na conciliação bancária da tabela 5.1 – anexo do Relatório de*



*auditoria do TCE estão todos devidamente comprovados, conforme determina os art. 61 e 63 da lei 4320/64.*

Entretanto, analisando o Relatório de Auditoria, vislumbra-se que o achado, que ensejou a irregularidade em análise (item 14.4), é decorrente dos débitos descritos na **Tabela 5**, a qual, ao contrário do que foi alegado pelo requerente, não foi analisada em conjunto com o apontamento do item 4.2. Veja-se:

**3.7.4.5.** Ineficiência nos procedimentos de controle da conciliação bancária das contas bancárias do Fundo de Habitação Popular. **EB 05;**

**3.7.5.1.** Não houve regularização de pendências antigas na conciliação das contas correntes do Fundo de Habitação Popular, que montam o valor de **R\$ 302.970,18**, conforme se demonstrado na **Tabela 5 do Anexo I**. Esta irregularidade já foi abordada no Relatório de Contas de Gestão no ano de 2009, e nenhuma providência foi tomada no sentido de corrigir os lançamentos. (REINCIDÊNCIA).

Algumas das contas que possuem saldo a regularizar já estão até encerradas no banco ou simplesmente não existem mais - fls. 261, 263, 265 e 267-TCE/MT. (grifou-se)

Dessa forma, tem-se por **manter a irregularidade e a multa**.

Diante das razões expendidas, este *Parquet* de Contas entende pelo **procedência parcial** do presente Pedido de Rescisão.

### **3 CONCLUSÃO**

Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se** pelo **procedência parcial** do presente Pedido de Rescisão proposto em face dos Acórdãos nº 3.792/2011 e nº 409/2012, para **converter as multas aplicadas em razão das irregularidades dos itens 6.1, 6.2 e 6.3, em determinação ao gestor para que observe os ditames da Lei nº**



**8.666/1993, especialmente no que concerne aos limites definidos para dispensa de procedimento licitatório.**

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá/MT, 26 de setembro de 2014.**

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

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**

Procurador de Contas

---

<sup>1</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.