



PROCESSO Nº : 6995-7/2011
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE JACIARA
GESTOR : MAX JOEL RUSSI
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2010
RELATOR : CONSELHEIRO ALENCAR SOARES

EMENTA:

Contas anuais de gestão. Exercício de 2010. Prefeitura Municipal de Jaciara. Parecer pela regularidade com determinações e recomendações.

PARECER Nº 6008/2011

I – RELATÓRIO

01. Trata-se das contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Jaciara, referente ao exercício de 2010.

02. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para fins de manifestação acerca dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal; art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, II, e 188 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).



03. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

04. Consta nos autos que a auditoria foi realizada na sede da unidade jurisdicionada e neste Tribunal de Contas, com observância às normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como os critérios contidos na legislação vigente.

05. O responsável pela prestação de contas é o:

a) Gestor:

Max Joel Russi

b) Contador

Ivan de Almeida Silva

c) Controladora Interna

Ana Cláudia do Nascimento Silva Oliveira

06. A Secretaria de Controle Externo apresentou às fls. 634/669, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor.

07. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido



processo legal, o gestor foi notificado, conforme Ofício de fl. 670, oportunidade em que apresentou defesa devidamente instruída com documentos, consoante fls. 683/831.

08. Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo emitiu, de forma conclusiva, o Relatório de Auditoria de fls. 833/845, em que a Equipe Técnica consignou pelo saneamento de 05 irregularidades e manutenção das seguintes:

02) GB 01. Licitação. Grave. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993):

2.1. Despesa sem licitação relativa a prestação de serviços com locação de licenciamento e manutenção de sistemas (R\$ 84.000,00), e, com aquisição de passagens aéreas (R\$ 25.243,54) contrariando o artigo 37, inc. XXI, da Constituição Federal e o artigo 3º da Lei 8.666/93 (Item 3.3.3.1);

03) JB 11. Despesa. Grave. Realização de despesas com base em contratos celebrados com pessoas jurídicas em débito com a Previdência Social e/ou FGTS (art. 195, § 3º, da Constituição Federal, e art. 27 da Lei nº 8.036/1990):



3.1. Os contratos nº 006; 013; 024; 035; 052 e 076 não foram celebrados com pessoas jurídicas regulares perante a previdência social e o FGTS, em desacordo com o art. 195, § 3º da Constituição Federal (Item 3.4.2);

05) MB 02. Prestação de Contas. Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007; da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2008, alterada pelas Resoluções Normativas TCE-MT nº 12/2009 e nº 13/2010; e demais legislações):

5.1. Envio intempestivo dos informes do APLIC (março e dezembro), contrariando o art. 175, Res. nº 14/07- TCE/MT e Decisões Administrativas TCE/MT nºs. 04 e 5/10. (item 3.10.1.2);

08) JC 09. Despesa. moderada. Realização de Despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/64):

8.1. Despesa efetuada com a Associação Educacional do Vale do São Lourenço, no valor de R\$ 14.837,00 no mês de julho foi empenhada a posteriori (Item 3.2.1.1.);



9) CB 02. Contabilidade. Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64):

9.1. Despesas custeadas com recursos próprios classificadas impropriamente como manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R\$ 14.388,77 (Item 3.2.2.1.);

9.2. Despesas classificadas impropriamente em ações e serviços públicos de saúde no montante de R\$ 37.685,20 (art. 77, ADCT); (Item 3.2.3.1.).

09. De salientar que essa numeração corresponde à mencionada no relatório final da Secex.

10. Vieram os autos para análise e parecer do Ministério Público de Contas nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

11. Nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT),



compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outro irregularidade de que resulte dano ao erário.

12. Ainda nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCE/MT, a fiscalização levada a efeito por essa Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal.

13. Não se pode olvidar que incumbe a essa 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 combinado com art. 75, ambos da Constituição Federal.

14. Após análise dos autos da prestação de contas de gestão da unidade jurisdicionada marginada, bem como o relatório conclusivo de auditoria elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro, os membros daquela Equipe Técnica consignaram que o gestor incorreu em falhas, dentre impropriedades de natureza grave e não classificadas, a teor das disposições contidas na Resolução nº 08/2008.



15. Malgrado a ocorrência de irregularidades classificadas como “grave” e “moderada”, as contas merecem julgamento pela regularidade com recomendações legais, determinações e aplicação de multa ao gestor, haja vista não comprometerem a higidez da presente prestação de contas, em sua globalidade.

16. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, 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 – DAS IMPROPRIEDADES CONSTATADAS

17. Observa-se que a unidade jurisdicionada praticou irregularidades graves, moderadas e sem classificação, de natureza contábil, financeira, técnico-administrativa e de afronta ao sistema de controle interno e ao princípio do processo licitatório.

18. As falhas de natureza financeira são:

08) JC 09. Despesa. moderada. Realização de Despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/64):

8.1. Despesa efetuada com a Associação Educacional do Vale do São Lourenço, no valor de R\$ 14.837,00 no mês de julho foi empenhada a posteriori (Item 3.2.1.1.);



19. Consta nos autos que a unidade jurisdicionada realiza em empenhos em modalidade de aplicação irregular e realiza despesas ilegítimas, em afronta ao que determina a Lei 4320/64.

20. Tais práticas são decorrentes de um comportamento desrespeitoso do gestor com a coisa pública, já que não se preocupou com o zelo e a eficiência de sua administração.

21. A investidura no exercício da função pública gera um comprometimento individual com o aparato estatal, e a sociedade impõe ao sujeito inúmeros deveres. O sujeito tem o dever de responder pela conduta adotada no desempenho das atividades administrativas, e isso significa a impossibilidade de eximir-se dos efeitos das suas ações e omissões.

22. O gestor tem o dever de executar suas atividades com presteza, perfeição e rendimento funcional, ainda que com intempéries. Vai além do conceito do princípio da legalidade. Não se admite o pagamento de despesas não autorizadas, ilegais, ilegítimas ou antieconômicas.

23. O pagamento de despesas decorrentes de atrasos (juros e multas) demonstra claramente a má gestão do dinheiro público e a inobservância dos princípios constitucionais da economicidade e moralidade da administração.

24. Assim, quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é responsável pelas consequências de condutas reprováveis e equivocadas e está sujeito a penalidades.



25. O ordenador de despesa deve acompanhar a execução orçamentária, pois o resultado orçamentário representa o principal indicador da situação financeira a curto prazo.

26. Por não terem sido zelosos no aspecto financeiro da gestão, os responsáveis deverão ser penalizados nos termos da Resolução n. 17/2010.

27. Quanto as irregularidades de natureza contábil, constata-se as seguintes:

9) CB 02. Contabilidade. Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64):

9.1. Despesas custeadas com recursos próprios classificadas impropriamente como manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R\$ 14.388,77 (Item 3.2.2.1.);

9.2. Despesas classificadas impropriamente em ações e serviços públicos de saúde no montante de R\$ 37.685,20 (art. 77, ADCT); (Item 3.2.3.1.).

28. É de conhecimento meridiano, que falhas contábeis comprometem a avaliação do patrimônio público, bem como a regularidade dos gastos e sua respectiva dotação orçamentária, além de dificultar a fiscalização por parte do Tribunal de Contas.



29. O fato contábil – no contexto da contabilidade pública – deve referir-se, naturalmente, a um ato administrativo e como tal, necessita observar regras formais e documentais, pena de o registro contábil carecer da devida transparência, um dos princípios contábeis.

30. Isso porque, evidenciar os fatos contábeis é objetivo da contabilidade, notadamente os atos administrativos que revelem despesas ou ingresso de receitas.

31. Para que haja um efetivo controle dos bens e da gestão pública, a Administração Pública deve seguir todo o estipulado na legislação contábil em vigor.

32. Da mesma sorte, o objetivo da Contabilidade é a correta apresentação das despesas, receitas e patrimônio, bem como a apreensão e análise das causas de suas mutações. Tem como regra aplicar-se a uma entidade particularizada, para prover os usuários com informações sobre aspectos de natureza econômica, financeira e física do patrimônio da unidade jurisdicionada e de suas mutações, o que compreende registros, demonstrações, análises, diagnósticos e prognósticos, expressos sob a forma de relatos, pareceres, tabelas, planilhas entres outros meios.

33. Por conseguinte, faz-se mister a adoção de medidas que venham a priorizar o cumprimento das regras contábeis, além 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 10 da Lei Complementar 269/2007 – TCE/MT.

34. Por não ter observado regras de gestão do patrimônio, os responsáveis devem ser penalizados com multa no valor de 11 a 20 UPF–MT, consoante previsto na Resolução n. 17/2010.

35. As faltas de natureza técnico-administrativa encontradas na análise das contas revolvem matérias referentes a violação do processo licitatório e dos contratos administrativos.

36. No que toca a licitação, nota-se as seguintes faltas:

02) GB 01. Licitação. Grave. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993):

2.1. Despesa sem licitação relativa a prestação de serviços com locação de licenciamento e manutenção de sistemas (R\$ 84.000,00), e, com aquisição de passagens aéreas (R\$ 25.243,54) contrariando o artigo 37, inc. XXI, da Constituição Federal e o artigo 3º da Lei 8.666/93 (Item 3.3.3.1);

37. Vislumbra-se o pagamento de despesa sem licitação, relativa a prestação de serviços com locação de licenciamento e manutenção de sistemas no valor de R\$ 84.000,00,



com elaboração de projetos no valor de R\$ 13.900,00, e, com aquisição de passagens aéreas no valor de R\$ 25.243,54.

38. É cediço que o gestor público está obrigado a realizar prévio procedimento de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços. Dever esse que possui cunho constitucional (art. 37, XXI, CF/88), eis que tem condão de tutelar o cânone da isonomia, bem como a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

39. Como afirmado, a licitação destina-se a assegurar o princípio da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, sendo regido tal procedimento pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

40. Demais disso, no ordenamento jurídico Pátrio, a regra geral é o dever da Administração Pública licitar os serviços e obras de que necessita para a consecução de suas finalidades.

41. É o que resulta da norma encartada no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. No entanto, a própria legislação autoriza a contratação direta, sempre com fundamento da supremacia do interesse público. As hipóteses de contratação direta são denominadas de dispensa e inexigibilidade de licitação.

42. Denota-se dos autos que a gestão atual realizou compras diretas sem licitação fora das hipóteses legalmente permitidas, ou adotou procedimento diverso do previsto em lei, caracterizando, dessarte, burla ao ordenamento jurídico.



43. No ordenamento jurídico pátrio, é **vedado** o fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado, bem como a prorrogação de contratos ultrapassando a modalidade licitatória prevista inicialmente.

44. Assim, se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, ou prorrogar diversas vezes o mesmo contrato, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado.

45. O Tribunal de Contas da União tem se posicionado nesse sentido, conforme se extrai do aresto abaixo:

“Adote o sistemático planejamento de suas compras, evitando o desnecessário fracionamento na aquisição de produtos de uma mesma natureza e possibilitando a utilização da correta modalidade de licitação, nos termos do art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/93.” (Acórdão nº 79/2000 - Plenário).

46. No caso em tela, não é ocioso lembrar que ao administrador não é dado escolher com quem contrata, ainda que entenda que o preço ofertado é vantajoso, pois ele não está adquirindo para si, e ainda, muito além de estar comprando, está praticando um ato administrativo, que deve ser velado pelos princípios atinentes a tais atos. Assim, a licitação e as contratações



públicas são faces da mesma moeda cunhada pelo princípio da indisponibilidade, cujas despesas deles decorrentes devem submissão ao princípio da economicidade e da eficiência.

47. Entrementes, mister se faz que o gestor planeje seus gastos, levando-se em consideração a totalidade daquilo que pretende gastar no decorrer do ano financeiro.

48. Como já ponderou o TCU, a errônea previsão e planejamento não pode servir de motivo para o órgão transgredir os normativos legais. (Acórdão nº 412/2008).

49. Demais disso, não se pode esquecer que a dispensa ou inexigibilidade de licitação exige um processo de justificação, previsto no artigo 26 e seu parágrafo único da lei específica, que deve ser integralmente observado, de forma que a ilegalidade está claramente demonstrada.

50. Portanto, resta comprovado que a unidade jurisdicionada celebrou contratos sem que fosse precedido do necessário procedimento licitatório, em desatenção aos princípios da moralidade, impessoalidade e da legalidade.

51. No que toca aos contratos administrativos, cito a seguinte falta:

03) JB 11. Despesa. Grave. Realização de despesas com base em contratos celebrados com pessoas jurídicas em débito com a Previdência Social e/ou FGTS (art. 195, § 3º, da Constituição Federal, e art. 27 da Lei nº 8.036/1990):



3.1. Os contratos nº 006; 013; 024; 035; 052 e 076 não foram celebrados com pessoas jurídicas regulares perante a previdência social e o FGTS, em desacordo com o art. 195, § 3º da Constituição Federal (Item 3.4.2);

52. Constatou-se às fls. 643/644TC, que o apontamento feito em relação aos contratos 006, 013, 024, 035, 052 e 076 foi que os contratados estavam em débito com a previdência social, e/ou com o FGTS por ocasião da celebração dos instrumentos contratuais junto ao Poder Executivo de Jaciara, portanto, o gestor agiu em clara afronta a regra insculpida no art. 195, § 3º, da Constituição Federal:

Art. 195 [...]

*§ 3º - A pessoa jurídica **em débito** com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, **não poderá contratar** com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (grifo nosso)*

53. Tal impropriedade desrespeita formalidades legais que regem os atos administrativos.

54. Essas formalidades não são burocracias que podem ser flexibilizadas conforme o interesse do gestor, mas são regras de cumprimento obrigatório, sujeito a controle, fiscalização e punição.

55. Assim, os contratos administrativos tomam forma e se desenvolvem com o estrito cumprimento das



formalidades que a Lei nº 8.666/93 e a Constituição Federal impõem, subordinando ao seu regime a todas as entidades públicas.

56. Por não ter observado os ditames da lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Constituição Federal, os responsáveis deverão ser penalizados.

57. Por fim, destaca-se a seguinte falta:

05) MB 02. Prestação de Contas. Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007; da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2008, alterada pelas Resoluções Normativas TCE-MT nº 12/2009 e nº 13/2010; e demais legislações):

5.1. Envio intempestivo dos informes do APLIC (março e dezembro), contrariando o art. 175, Res. nº 14/07- TCE/MT e Decisões Administrativas TCE/MT nºs. 04 e 5/10. (item 3.10.1.2);

58. Com relação à irregularidade, após análise da defesa, não resta outro entendimento senão pela manutenção da mesma, visto que a frágil argumentação exposta pelo gestor não possui o condão de afastá-la, pelo contrário, evidencia a sua ocorrência.



59. Ademais, o art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT, é bastante elucidativo ao preconizar que o Tribunal de Contas aplicará multa caso não haja a remessa, dentro do prazo legal, por meio informatizado ou físico, os documentos e informações a que o gestor está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal.

60. A teor das diretrizes traçadas nos incisos e parágrafos do artigo 175, da Resolução nº 14/2007, incumbe ao gestor a responsabilidade pelo envio dos dados eletrônicos, bem como pelas providências necessárias para manter e efetuar o acompanhamento das planilhas junto ao sistema, o que pode ser alcançado por meio de uma assessoria de informática.

61. Todo administrador público deve se atentar aos prazos estabelecidos por esta Egrégia Corte de Contas e a veracidade das informações prestadas, visto que a transparência na gestão fiscal-administrativa permite a verificação, por parte dos órgãos de controle externo, de que agiu com correção e competência. A violação dessa imposição legal autoriza a aplicação de multa ao gestor.

62. Outrossim, esta Corte de Contas já concede um prazo extenso para cumprimento de tal obrigação, justamente por ser imprescindível tal documentação para realização dos trabalhos de controle externo pelo Tribunal.

63. Deste modo, imperiosa a aplicação de multa no termos no art. 289, VII, do Regimento Interno do TCE/MT, com redação dada pela Resolução Normativa nº 17/2010.



IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

64. Em análise final de todo o apurado nos autos, é possível extrair a ocorrência de irregularidades, de natureza grave, as quais não possuem o condão de comprometer a gestão como um todo.

65. Isso porque, conforme razões acima expostas, tratam de falhas que não configuraram danos efetivos ao erário, tampouco desestabilizaram a atuação do órgão, estando ligadas à adequação procedimental e maior observância aos imperativos legais.

66. Sem dúvida, as irregularidades em questão não podem ser desprezadas, porém podem ser suficientemente punidas por este Tribunal de Contas com a aplicação da multa regimental, imputação de glosa e expedição de recomendações e determinações ao gestor, ou quem lhe tenha sucedido, para que adote as providências necessárias em observância às disposições legais.

67. Assim, considerando os dados colhidos nestes autos quanto à gestão em análise, merece julgamento favorável a presente prestação de contas, porém, com recomendações e determinações.



V – CONCLUSÃO

68. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos acerca da gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da unidade gestora em análise, **o Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual) **manifesta**:

a) pelo proferimento de decisão definitiva pela **regularidade com recomendações e determinações legais**, das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Jaciara, referente ao exercício de 2010, sob responsabilidade do Prefeito Municipal – Sr. Max Joel Russi;

b) pela **aplicação de multa** ao gestor, sendo uma para cada fato punível:

b.1) em razão da prática de ato contrário 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 remanescentes;

b.2) em razão da intempestividade no envio de informações a que estava obrigado relativas aos informes do Sistema APLIC, nos termos do art. 75, VIII, da LC nº 269/07 c/c o art. 289, VII, do RITCE/MT (Resolução nº 14/2007), com as



alterações promovidas pela Resolução nº 17/2010, consoante demonstrado no item 5.1;

c) pela **recomendação** ao gestor para que:

c.1) **realize** a contabilização correta de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem nos demonstrativos contábeis;

c.2) se **atente** aos prazos para envio de informes ao TCE;

c.3) **observe** as regras da Lei de Licitações;

c.4) **respeito** as normas de direito financeiro.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de setembro de 2011.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR

Procurador Geral de Contas