



PROCESSO Nº : 7.500-0/2013

**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO
MARCOS**

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2013

GESTOR : CARLOS ROBERTO BIANCHI

AUTOS DIGITAIS

PARECER Nº. 1420/2014

Contas anuais de gestão. Exercício 2013. Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos. Manifestação pela regularidade, com expedição de determinações legais e aplicação de multa.

1 RELATÓRIO

Tratam os autos acerca da prestação de **Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos**, referente ao **exercício de 2013**, de responsabilidade do gestor **Sr. Carlos Roberto Bianchi**.

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).

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



O relatório foi elaborado com base nas informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, dos processos físicos, das informações extraídas dos sistemas informatizados do órgão/entidade, das publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, nas notícias divulgadas pela mídia em geral e outras obtidas em inspeção *in loco*, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A Secretaria de Controle Externo apresentou, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestada pelo gestor.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os responsáveis foram notificados para apresentarem esclarecimentos acerca dos achados, ocasião em que o fizeram.

Ato contínuo, a SECEX emitiu o Relatório de Análise de Defesa, no qual consignou pela manutenção de 12 (doze) apontamentos.

Por derradeiro, o gestor e demais responsáveis foram notificados para apresentarem manifestação final, conforme dicção do artigo 141, § 2º da Resolução nº 14/2007, alterada pela Resolução Normativa nº 40/2012, ocasião em que não o fizeram.

Vieram os autos para manifestação ministerial.

É a síntese do necessário.



2 IRREGULARIDADES CONSTATADAS

O relatório técnico conclusivo manteve os seguintes apontamentos:

Responsável: Miguel Souza de Andrade Júnior – Assessor Contábil de 1º/01 a 31/10/2013

1. DB 14. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Não-retenção de tributos, nos casos em que seja obrigado a fazê-lo, por ocasião aos pagamentos a fornecedores.

1.1. Não foram retidos os tributos ISSQN – imposto sobre serviços e qualquer natureza e IR – imposto de renda, nos casos em que o Órgão deveria fazê-lo, relativo às liquidações das seguintes empresas: 1) Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

Responsável: Ronaldo Floreano dos Santos – Secretário de Administração de 1º/01 a 31/10/2013

2. JB 10. Despesa_Grave. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964).

2.1. Nos processos de despesa referentes às Notas de Empenho nº 230/2013 e 617/2013, cujos valores foram respectivamente R\$ 1.232,00 e R\$ 1.356,00, não foram juntados aos autos os comprovantes de abastecimento dos veículos. Consta do sistema Aplic que foi o Sr. Ronaldo Floreano dos Santos o agente responsável pela liquidação da despesa.

Responsável: José Carlos Neves – Secretário Municipal de Fazenda de 1º/01 a 31/10/2013

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

3.1. No processo de despesa referente à Notas de Empenho nº 170/2013, cujo valor foi de R\$ 1.830,00, a nota de liquidação foi emitida no dia 25/01/2013 enquanto o atesto de conferência dos serviços realizados ocorreu no dia 28/01/2013, ou seja, a nota de liquidação foi emitida no sistema informatizado da Prefeitura antes de apurar realmente a liquidação, a prestação do serviço pela empresa Geotec Sistemas de Informática. Consta do sistema Aplic que foi o Sr. José Carlos Neves o agente responsável pela liquidação da despesa.

Responsável: Carlos Roberto Bianchi – Prefeito de 1º/01 a 31/10/2013

4. 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 8.666/1993).

4.1. Os serviços prestados pelas empresas Centrais Elétricas Mato-grossenses S/A, no valor de R\$ 559.019,63; Banco do Brasil S/A, no valor de R\$ 34.851,66; Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 16.230,44; e Telemat Brasil Telecom, no valor de R\$ 50.336,89 não foram contratados mediante processo de licitação pública, pois os seus valores liquidados para



cada empresa, até 31/8/2013, ultrapassaram o limite previsto no art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993.

5. GB 02. Licitação_Grave. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (art. 24 e 25 da Lei 8.666/1993).

5.1. No processo de Inexigibilidade nº 01/2013, referente ao convênio firmado com a Associação Pró-Saúde de Quatro Marcos, no valor de R\$ 1.100.000,00, não foi apresentado nos autos a compatibilidade do estatuto da Conveniente com a atividade econômica objeto do contrato e nem a justificativa de interesse público da contratação. Da mesma forma, não foram juntados aos autos as planilhas demonstrativas da composição dos custos unitários para justificativa do preço conveniado, conforme prevê o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993. (Item 3.3) (Achado 8.1 do relatório de auditoria preliminar)

5.2. A Inexigibilidade nº 02/2013, referente à contratação de serviço de assessoria e consultoria jurídica da empresa Silva Freire & Vargas – Assessoria e Advocacia, no valor anual de R\$ 84.000,00, não possui amparo nas hipóteses de inexigibilidade de licitação limitadas pelo art. 25 da Lei nº 8.666/1993, além de não apresentarem os elementos previstos no art. 26 para instruir o processo.

6. GB 05. Licitação_Grave. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2º e 5º, e 24, I e II, da Lei 8.666/1993).

6.1. Foi constatado fracionamento de despesas de um mesmo objeto para alterar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente, no valor total de R\$ 123.097,79, conforme se verifica no Quadro 3.1. Consolidação dos fracionamentos ocorridos na prefeitura de São José dos Quatro Marcos até agosto de 2013.

7. MB 03. Prestação de Contas_Grave. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007).

7.1. Houve divergência entre as informações enviadas por meio do sistema Aplic > Informes: Envio Imediato > Licitações e os procedimentos constantes dos autos dos processos licitatórios, conforme previsto no art. 175 da Resolução Normativa nº 14/2007, deste Tribunal.

8. BB 02. Gestão Patrimonial_Grave. Não-adoção de providências para inscrição de dívida ativa (art. 1º, § 1º; arts. 12 e 13 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF).

8.1. O Gestor deve comprovar a inscrição dos créditos do Departamento de Água e Esgoto municipal na referida Dívida Ativa, comprovando a este Tribunal no prazo de 60 dias, sob pena de reincidência com nova penalização, conforme constante do Acórdão nº 682/2012-TP, de 30/10/2012, que julgou as contas anuais de 2011.

9. EB 05. Controle Interno_Grave. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964; e Resolução Normativa TCE nº 01/2007).

9.1. Os procedimentos de controle do sistema administrativo Sistema de



Compras, Licitações e Contratos não são eficientes, conforme se verifica nos achados constantes deste relatório de auditoria.

10. EB 02. Controle Interno_Grave. Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2007 – TCE-MT (art. 74 da Constituição Federal; art. 10 da Lei Complementar nº 269/2007; e Resolução Normativa TCE nº 01/2007).

10.1. Não atendimento da recomendação deste Tribunal realizada por meio do Acórdão nº 682/2012-TP, que julgou as contas anuais de 2011, para que o atual gestor aprimore o controle interno, concluindo pela implantação dos sistemas de Tecnologia da Informação e da Saúde, o que não foi atendido até a emissão do parecer da Unidade de Controle Interno de 29/7/2013.

11. KB 10. Pessoal_Grave. Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).

11.1. O contador do Órgão é o Senhor Miguel Souza de Almeida Junior, servidor efetivo mas concursado no cargo de técnico contábil. Essa nomeação contraria os entendimentos deste Tribunal por meio da Resolução de Consulta nº 37/2011, de 24/05/2011.

12. DB 16. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Não-liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, II, da LRF, com redação da Lei Complementar nº 131/2009).

12.1. O responsável pelo Sistema de Controle Interno do Órgão informou ao Gestor, no parecer do primeiro semestre de 2013, que o cronograma foi descumprido.

3 FUNDAMENTAÇÃO

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 Pública.

A presente análise centralizará atenção nas irregularidades mantidas pela SECEX, visto que acompanho o fundamento utilizado para os saneamentos, e para as irregularidades convertidas em recomendação.



Para melhor didática, as irregularidades serão tratadas conforme rol geral das matérias estabelecido pela Manual de Classificação de Irregularidades deste Tribunal de Contas.

3.1 – GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA

No **item 1 (DB 14)**, em seu **subitem 1.1**, constatou-se que não houve a retenção de tributos, nos casos em que seja obrigado a fazê-lo, por ocasião aos pagamentos a fornecedores, pelo Prefeitura de São José dos Quatro Marcos. Não foram retidos os tributos ISSQN – imposto sobre serviços e qualquer natureza – e IR – imposto de renda, nos casos em que o Órgão deveria fazê-lo, relativo às liquidações das empresas Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

A defesa sustentou que as despesas originadas por tarifas bancárias, não estão sujeitas ao mesmo tratamento e também não segue o rito normal das demais despesas em evidência, porque elas são debitadas automaticamente nas contas bancárias e não há possibilidade de retenção de ISSQN. Entretanto, foi feita notificação administrativa emanada pelo Setor Tributário cobrando o ISSQN devido, incidente sobre todo o montante das tarifas bancárias de 2013, conforme cópia da notificação e do DAM juntados aos autos (DOC 5 – fl. 123 do Documento nº 12768).

A Secex entendeu que as argumentações da defesa não afastam o achado pois, a notificação extrajudicial de débitos ao Banco do Brasil não resultaram em efetivo recolhimento do tributo ao erário; e não houve manifestação da Defesa quanto à Caixa Econômica Federal – CEF.

Como se sabe, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio à luz para combater o desperdício de dinheiro público e estabelecer uma política de gestão fiscal responsável.



A não retenção dos valores devidos demonstra violação frontal à regra esculpida no artigo 11 da LRF, que considera como requisito essencial de responsabilidade fiscal a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Os governos Federal, Estaduais e Municipais vêm adotando, de forma cada vez mais intensa, sistemáticas de “Retenção de Impostos e Contribuições na Fonte Pagadora” dos rendimentos. Através deste mecanismo conseguem agilizar, controlar o seu pagamento e transferir para o contribuinte tomador do serviço a atividade de fiscalização.

No caso concreto, as ações efetuadas pela Administração não foram integralmente adotadas, e não houve qualquer justificativa quanto à CEF, de modo que permaneceram as faltas de retenção de tributos relativas às liquidações da CEF e Banco do Brasil S/A, com os seguintes valores:

I) Relação de despesas liquidadas para a CEF de janeiro a novembro de 2013 que não houve retenção da alíquota de 3% do ISSQN: total de **R\$ 20.630,39 – vinte mil, seiscentos e trinta reais e trinta e nove centavos** (Quadro 1 do relatório técnico conclusivo, pag. 5-6); e

II) Relação de despesas liquidadas para o Banco do Brasil de janeiro a novembro de 2013 que não houve retenção da alíquota de 3% do ISSQN: total de **R\$ 50.106,31 – cinquenta mil, cento e seis reais e trinta e um centavos** (Quadro 2 do relatório técnico conclusivo, pag. 6).

Com efeito, por ter descumprido mandamentos legais, **mantém-se a irregularidade**, bem como pela aplicação de multa pelos apontamentos realizados, nos termos do art. 75, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT.



Sugere-se determinação ao gestor para que efetue a regular recolhimento dos tributos que tem a obrigação de reter.

No que se refere ao **item 12 (DB 16), subitem 12.1**, constatou-se a não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. O responsável pelo Sistema de Controle Interno da Prefeitura de São José dos Quatro Marcos informou ao Gestor, no parecer do primeiro semestre de 2013, que o cronograma foi descumprido.

Em sua defesa, o Gestor informou (fl. 39 do Documento nº 12768) que encontrou diversos entraves (burocráticos, técnicos e financeiros) para a obediência do cronograma de regulamentação e implantação dos mecanismos para o acesso à informação, de acordo com as legislações e determinações legais. Porém, isso não podia ruir toda a preocupação e o zelo dispensados para o cumprimento das obrigações.

Alegou que não há cerceamento de informações à população, que pode solicitar informação ao setor interessado, bem como ter ciência e acesso à informação quando da realização das audiências quadrimestrais.

Informou que foi criado o cargo de ouvidor na estrutura administrativa do Município, foi regulamentada a Ouvidoria e há acesso à informação por meio da promulgação de leis específicas (DOC 14 – fl. 401 do Documento nº 12770) e que estão sendo tomadas medidas para a implantação da ouvidoria e do portal transparência municipais ainda no primeiro semestre de 2014.

A Secex concluiu que as informações prestadas pela Defesa confirmam a falta de atendimento do cronograma previsto no art. 5º da Resolução Normativa nº



25/2012, que deveria ser cumprido até 31/12/2013. Faltavam as seguintes ações para a implantação dos procedimentos de acesso a informações: a) implantar sistema de informação; b) elaborar fluxo interno de tramitação; e, c) fazer a gestão da informação.

O relatório técnico também afirma que a alegação de que não há cerceamento de informações à população e há acesso à informação por meio da promulgação de leis específicas é contraditória, pois as informações prestadas a este Tribunal de Contas, no caso concreto das licitações, ou foram enviadas parcialmente, como no caso das analisadas pela Auditoria durante 2013, ou não foram enviadas, como é o caso dos processos que constam publicados nos órgãos de imprensa oficial, mas ainda não informados no sistema Aplic.

A relatoria finalizou dizendo que, se para o TCE o Órgão está prestando contas de forma irregular, quanto mais para o cidadão que normalmente assiste a tudo passivamente, sem protestos ou reclamações formais e materiais contra a Administração Pública!

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos preceituam sobre a concretização do princípio da transparência para as políticas públicas. O art. 48, II, da LRF trata expressamente da divulgação de informações por meio eletrônico.

Outrossim, a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, inclusive obrigando todos os órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública a instituir o Serviço de Informação ao Cidadão.

Vale salientar que este Tribunal de Contas publicou o Guia de Implementação (Resolução Normativa nº 25/2012) e tem se colocado à disposição



dos fiscalizados para auxiliar no cumprimento da Lei nº 12.527/2011.

No caso, o Gestor não atendeu ao cronograma previsto no art. 5º da Resolução Normativa nº 25/2012, que deveria ser cumprido até 31/12/2013, no sentido de implantar sistema de informação; elaborar fluxo interno de tramitação; e, fazer a gestão da informação, ou seja, não tomou as providências para implementação efetiva da Lei de Acesso a Informação.

Desta feita, o Ministério Público de Contas, observando o art. 6º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2010, opina pela **manutenção** dos apontamentos, com aplicação de multa, bem como pela determinação ao gestor que disponibilize, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, por meio eletrônico.

3.2 – DESPESAS

O **item 2 (JB 10)**, em especial o **subitem 2.1**, relata a ausência de documentos comprobatórios de despesas. Nos processos de despesa referentes às Notas de Empenho nº 230/2013 e 617/2013, cujos valores foram respectivamente R\$ 1.232,00 e R\$ 1.356,00, o Gestor e responsáveis não juntaram aos autos os comprovantes de abastecimento dos veículos. Consta do sistema Aplic que foi o Sr. Ronaldo Floreano dos Santos o agente responsável pela liquidação da despesa.

A Defesa informou (fl. 10 do Documento 12768) que se trata de uma falha isolada porque, de todos os processos analisados pelo Controle Interno, apenas de dois deles faltaram os cupons fiscais (que existem), pois na nota fiscal constou todos os seus números para compor a despesa. Sustentou que solicitou aos servidores responsáveis pelo arquivo do Órgão que os encontrassem, mas isso não ocorreu. Entendeu tratar-se de falha meramente procedimental, sem dolo ou má-fé e juntou cópia apenas do processo relativo ao Empenho 617/2013 (fl. 131 do



Documento nº 12768). Não juntou cópia do processo de despesa referente à Nota de Empenho nº 230/2013.

Relativo ao Empenho nº 617/2013, de R\$ 1.356,00, a Secex afirmou que faltaram os cupons de abastecimentos das viaturas, que somados dariam o valor da nota fiscal e da sua liquidação, que os cupons são necessários na liquidação da despesa, porque têm o objetivo de comprovar a efetividade da entrega do material à Administração, além de ser um item de controle do material.

Importante destacar que, a Administração deve esforçar-se integralmente em inculcar em seus servidores a observância do disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, para que a liquidação da despesa não se resuma a entrega da nota fiscal pelo credor, mas que ela abranja meios acessórios que complementem fatalmente o ato como, por exemplo, cupons de abastecimento de viaturas, fotografias de eventos, relação das pessoas presentes em cerimônia. Algo similar ao previsto no Acórdão nº 1.783/2003 relativo à prestação de contas de diárias pelo servidor.

Desse modo, este *Parquet* de Contas, em consonância com o entendimento da relatoria técnica, **opina** pela manutenção da irregularidade, com a imputação de multa, nos termos da Resolução Normativa n.º 17/2010-TCE-MT.

Sugere-se determinação ao gestor para que zele pela guarda dos comprovantes de abastecimento dos veículos para fins de prestação de contas.

Quanto ao **item 3 (JB 10)**, nota-se a ausência de documentos comprobatórios de despesas. No processo de despesa referente à Notas de Empenho nº 170/2013, cujo valor foi de R\$ 1.830,00, a nota de liquidação foi emitida no dia 25/01/2013 enquanto o atesto de conferência dos serviços realizados ocorreu no dia 28/01/2013, ou seja, a nota de liquidação foi emitida no sistema informatizado



da Prefeitura antes de apurar realmente a liquidação, a prestação do serviço pela empresa Geotec Sistemas de Informática. Consta do sistema Aplic que foi o Sr. José Carlos Neves o agente responsável pela liquidação da despesa.

A Defesa informou que: I) se trata de uma falha no momento da liquidação da despesa no sistema contábil e não da ausência de documentos comprobatórios de despesa; II) o processo obedeceu às etapas legais para a formalização e execução da despesa, sendo-lhe juntado todos os documentos obrigatórios e legais; III) o servidor responsável pela liquidação, porém, confundiu-se entre a data de atesto da nota fiscal com a data da emissão do empenho, efetuando a liquidação em 21/1 e não em 25/1/2013, conforme apontado pela equipe de Auditoria; e IV) a nota fiscal está atestada, inclusive com data superior da sua emissão, para comprovar a efetividade da realização dos serviços contratados, bem como o processo está chancelado por todos os responsáveis, comprovando a sua legalidade e a lisura dos atos praticados no transcorrer da execução deste processo de despesa.

Juntou cópia do processo de despesa (DOC 7 – fl. 158 do Documento nº 12768).

O achado de auditoria não foi esclarecido pelo Gestor.

Na análise da defesa, a Secex observou que na folha nº 161 do Documento nº 12768, o carimbo de atestado da prestação do serviço de recarga de *tonner* não está legível para conferência; que, conforme afirmou o responsável pela UCI, ele foi datado de 28/01/2013, primeiro dia útil após a emissão da nota de liquidação no sistema da Prefeitura, mas isso não pode ser afirmado pela Auditoria.

Para compreensão do achado de auditoria, demonstrou cronologicamente os atos que ocorreram para concretizar as fases da execução da



despesa: emissão da NE 170/2013 em 21/1; emissão da NF-e 188/2013 e da NL138/2013 em 25/1; emissão do Certificado de Regularidade do FGTS -CRF- em 28/1; emissão da OP 243/2013 em 20/2.

Alegou que o CRF que foi emitido em 28/01/2013, às oito horas e 25 minutos, apresenta-se contra a Gestão; que essa e outras certidões como, por exemplo, a do INSS, normalmente acompanham a nota fiscal do credor, sendo ela uma prova de que a emissão da nota de liquidação ocorreu no dia 25/01, enquanto a nota fiscal foi apresentada juntamente com a certidão para a sua liquidação pela Administração em 28/01/2013.

Isso indica que a nota de liquidação foi emitida no sistema informatizado da Prefeitura antes de o setor responsável confirmar a efetiva liquidação, ou seja, o real fornecimento dos serviços de recarga de *tonner* para o Órgão, o que contraria o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, que assim dispõe:

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; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

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.

Sendo assim, o **Ministério Público de Contas**, endossando o entendimento da equipe técnica, opina pela **manutenção** do apontamento, para fins de aplicação de multa por despesa sem regular liquidação, com fulcro no art. 289, II, da Resolução nº 14/2007.

Sugere-se determinação ao gestor para que a nota de liquidação seja



emitida após real apuração da liquidação.

3.3 – LICITAÇÃO

No **item 4 (GB 01), subitem 4.1**, constatou-se que não foi realizado processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações. Os serviços prestados pelas empresas Centrais Elétricas Mato-grossenses S/A, no valor de R\$ 559.019,63; Banco do Brasil S/A, no valor de R\$ 34.851,66; Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 16.230,44; e Telemat Brasil Telecom, no valor de R\$ 50.336,89 não foram contratados mediante processo de licitação pública, pois os seus valores liquidados para cada empresa, até 31/8/2013, ultrapassaram o limite previsto no art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993.

A Defesa citou o inciso XXII do art. 24 e o inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, que afirmam ser dispensável a licitação na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica ou gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica e que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

Afirmou que é notório que a Centrais Elétricas Mato-grossenses S/A é a única empresa que explora a concessão dos serviços de energia elétrica, e que a Telemat (Brasil Telecom) é a operadora exclusiva do serviço de telefonia fixa no Estado, com exceção de Cuiabá e Várzea Grande. Assim o monopólio não permite a competitividade para instaurar o processo licitatório.

Destacou que, quanto ao Banco do Brasil e a Caixa Econômica, recaem sobre eles os dispostos no art. 25 da Lei de Licitações e no § 3º do art. 164 da CRFB, que diz que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no



banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Argumentou que, do dispositivo, entende-se que os municípios são obrigados a realizar suas movimentações financeiras em bancos oficiais, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal e que as transferências de recursos de convênios são atreladas à existência de contas bancárias previamente abertas em uma dessas instituições.

Afirmou, assim, que não existe viabilidade lógica quando o objeto pretendido é singular ou quando há um só ofertante (produtor ou fornecedor exclusivo) seja por monopólio (Rede Cemat), por exclusividade (Brasil Telecom) ou por obrigação legal imposta (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

Ponderou que a falta da possibilidade de contratações diversas das realizadas para a execução dos serviços e a falta de obtenção de vantagens financeiras, uma vez que todos os preços praticados são tabelados e fixos, demonstram que não houve danos ao erário, pois não houve possibilidade de contratar os serviços com outros fornecedores.

A Secex, em seu parecer técnico, concluiu que não houve a realização de processos licitatórios, em sentido amplo, devido à falta de realização dos processos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, nos termos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666/1999, ou seja, os atos da Administração, necessariamente motivados, nos casos de dispensa, de inexigibilidade e de retardamentos previstos na Lei nº 8.666/1993 (exceto os amparados nos incisos I e II do art. 24), deverão ser comunicados até três dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial até cinco dias, como condição para a sua eficácia, conforme determina o disposto no art. 26.



A Lei de licitações prevê a forma específica de conduzir o procedimento de dispensa de licitação, que se baseia em critérios objetivos, previamente definidos em lei.

As hipóteses de dispensa de licitação são causas excepcionais, razão pela qual é indispensável a realização do devido processo legal para formalizá-la, conforme previsto no artigo 26, parágrafo único da Lei 8.666/93, a qual relata:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”

É imprescindível a observância dos preceitos da Lei nº 8666/93, vez que essa norma traz todo parâmetro para atuação do administrador frente aos anseios da máquina pública.

Dessa forma, por ter agido o gestor de forma contrária às regras da Lei de Licitações, o *Parquet* de Contas **opina** pela manutenção da irregularidade, com a



respectiva aplicação de multa nos termos do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, e expedição de determinação para observação dos preceitos legais quanto à aquisição e contratação com a administração pública esculpido nas normas legais, em especial a realização dos processos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

O **item 5 (GB 02)** trata da realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

No **subitem 5.1**, verifica-se que no processo de Inexigibilidade nº 01/2013, referente ao convênio firmado com a Associação Pró-Saúde de Quatro Marcos, no valor de R\$ 1.100.000,00, não foi apresentado nos autos a compatibilidade do estatuto da Conveniente com a atividade econômica objeto do contrato e nem a justificativa de interesse público da contratação. Da mesma forma, não foram juntados aos autos as planilhas demonstrativas da composição dos custos unitários para justificativa do preço conveniado, conforme prevê o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993.

A Defesa afirmou que a despesa [contratada] tem o único propósito de atender aos artigos 196 e 197 da CRFB, pois eles já asseguram o direito coletivo à saúde pública e delineiam toda ação do Ente para o comprometimento e obrigatoriedade quanto à sua disponibilidade com qualidade à população, seja de forma direta ou indireta através da terceirização dos serviços.

Relatou que causa-lhe estranheza a interpelação quanto à inexistência de comprovação entre a compatibilidade do estatuto da entidade executora com a atividade objeto do contato (serviços de saúde). Asseverou que o estatuto da empresa é documento público e compõe o processo de inexigibilidade, que a compatibilidade suscitada está explicitada nas disposições legais contidas na alínea c do art. 2º combinada com as alíneas a, c e d do art. 4º do estatuto da Associação



Pró-Saúde, e que, assim o estatuto a credencia a celebrar o Convênio nº 001/2013 com a Administração Pública, que originou a despesa em discussão.

Alegou que embora não haja expressa e formal justificativa do interesse público, a matéria por si só já se justifica, pois o serviço de saúde está assegurado como direito universal de todos, sobrepondo-se a quaisquer outros interesses individuais esparsos que possam estar atrelados ao objetivo pretendido e que assim o interesse público também deve ser analisado pelos princípios da conveniência, oportunidade e economicidade da Administração Pública.

A defesa também sustentou que com o Convênio nº 001/2013, criou-se um centro de referência que oferece diversos serviços, facilitando o acesso à população e a melhoria da sua qualidade, que são motivos suficientes para se demonstrar o atendimento do interesse público, e que é a economia financeira gerada pelo Convênio nº 001/2013 foi de R\$ 304.598,92 (trezentos e quatro mil, quinhentos e noventa e oito reais e noventa e dois centavos) – Demonstrativo DOC 09 – fl. 66 do Documento nº 12769.

Discutiu que o outro ponto evidenciado pela equipe de Auditoria versa sobre a inexistência de planilhas demonstrativas da composição dos custos unitários para justificativa do preço conveniado, neste caso R\$ 100.000,00 mensal, o que se trata de um valor mensal para a administração e execução dos serviços de pronto atendimento de forma universal, independentemente da quantidade de procedimentos executados.

Pois bem. Como se observa na justifica da Defesa, não houve resposta a nenhuma das comprovações solicitadas no relatório de auditoria para que se sanasse o achado.

Segundo a SECEX, não há compatibilidade entre o objeto da



Associação e o objeto do Contrato nº 42/2013, sobretudo com a sua atividade econômica apresentada no cartão do CNPJ que exclui as atividades de pronto-socorro e de unidades para atendimento a urgências.

Ademais, a justificativa sobre o interesse público para a contratação da Associação não foi formalizada no processo, apesar de todos os atos administrativos deverem ser motivados pelo administrador.

Por fim, o gestor não comprovou, por meio de planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, a justificativa do preço conveniado, conforme prevê o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993.

A vantajosidade da contratação não afasta a necessidade da formalidade do procedimento, pois a contratação pública demanda o atendimento de outros princípios como a publicidade, a isonomia e a legalidade.

Assim sendo, este Ministério Público de Contas **opina** pela manutenção da irregularidade com aplicação de multa, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT e ela determinação ao gestor que se abstenha de contratar serviços de saúde por inexigibilidade, sem observância às cautelas e demais requisitos legalmente previstos.

Por outro lado, quanto ao **subitem 5.2**, nota-se que a Inexigibilidade nº 02/2013, referente à contratação de serviço de assessoria e consultoria jurídica da empresa Silva Freire & Vargas – Assessoria e Advocacia, no valor anual de R\$ 84.000,00, não possui amparo nas hipóteses de inexigibilidade de licitação limitadas pelo art. 25 da Lei nº 8.666/1993, além de não apresentarem os elementos previstos no art. 26 para instruir o processo.

A defesa afirmou, primeiramente, a possibilidade de contratação de



uma assessoria jurídica para defesa e assessoramento nos assunto jurídicos da Prefeitura.

Alegou que, em um artigo, Adilson Abreu Dallari¹ ensina que “no caso dos Estados e do Distrito Federal, a obrigatoriedade de criação de procuradorias para tarefas usuais e corriqueiras de consultoria e representação judicial não é incompatível com a contratação esporádica de advogados para determinados serviços”.

Citou decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina, no julgamento do Processo nº 9480611/98.

A Defesa continuou as suas argumentações dividindo-as nos seguintes assuntos: I) II) o interesse público, III) a inexigibilidade de licitação, IV) a notória especialização, V) a singularidade dos serviços prestados e a inviabilidade de competição, VI) os serviços prestados a São José dos Quatro Marcos e VII) os princípios da economia e da eficiência.

Afirmou que, sobre o interesse público, a sua supremacia é em relação aos interesses particulares, logo não se trata de supremacia do interesse do administrador. Aduziu que além do interesse público, permite-se ao governante o uso do princípio da discricionariedade, assegurando-lhe o direito à contratação da maneira que acreditar mais vantajosa, o que já foi reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.192.332 – RS de 19/12/2013.

Juntou documentos para a comprovação da notória especialização, bem como os boletins técnicos de 2013, as informações técnicas solicitadas durante a vigência do contrato e os ofícios encaminhados com o relatório de atendimento

¹ Contratação de serviços de advocacia pela Administração Pública – Revista de Informação Legislativa – Brasília a. 35 n. 140 out/dez 1998.



aos membros da equipe de governo.

Inicialmente, é importante ressaltar que o artigo 25, inciso II, assevera que é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos profissionais enumerados no artigo 13 da Lei 8.666/93 de natureza singular, com profissional ou empresa de notória especialização, os quais são:

Art. 13 – Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I – estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II – pareceres, perícias, e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV – fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII – restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Como se nota, há necessidade do serviço técnico profissional constar no rol deste artigo, além de atender os requisitos de singularidade do serviço (objeto) e a notória especialização de quem vai prestar o serviço. Assim sendo, somente se configurará a inexigibilidade se presente esses três requisitos cumulativamente.

Além disso, apesar de já existir decisões deste Tribunal Pleno acolhendo a tese de que “a produção intelectual de advocacia e a assessoria jurídica é sim de natureza singular” (processos nº 7.089-0/2010 e 7.083-1/2010), tal posicionamento não tem respaldo nas firmes jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU), as quais preconizam que a contratação de qualquer serviço técnico profissional, inclusive assessoria jurídica, deve prevalecer a realização do processo licitatório, tendo firmado posição no sentido de admitir sua contratação direta apenas



em caráter excepcional, conforme demonstram as seguintes decisões (apostila Tribunal de Contas da União, 2006, 3ª edição, p. 231, 232, 236 e 237):

“A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com alínea "d" do art. 126, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (Súmula 39-TCU)

Abstenha-se de contratar serviços jurídicos por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25 da Lei n. 8.666/93, se não restarem comprovados os requisitos da inviabilidade de competição previstos no citado dispositivo legal, especialmente quanto a singularidade do objeto e a notória especialização. (Acórdão 717/2005 – Plenário)

Poderão ser contratados por inexigibilidade somente os serviços técnicos especializados de natureza singular. A singularidade é característica do objeto, que o diferencia dos demais. É serviço prestado pela Administração que é singular e não aquele que o executa. (Acórdão 85/1997 - Plenário)

Proceda ao devido certame licitatório para contratação de serviços advocatícios, conforme dispõe o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e o artigo 2º da Lei n. 8.666/93, e no caso de a competição se revelar inviável, realize a pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem os serviços, adotando sistemática objetiva e imparcial de distribuição de causas entre os pré-qualificados, de forma a resguardar o respeito aos princípios da publicidade e da igualdade. (Acórdão 116/2002 – Plenário)”.

No caso em tela, a contratação é para prestação de serviços técnicos jurídicos em sentido lato (geral) e não defesa de causas judiciais ou administrativas.



Ademais, embora o executor do serviço tenha notória especialização, a inexigibilidade de licitação não está configurada, porque a contratação de serviços advocatícios e assessoria jurídica em sentido lato não se encontra no rol do art. 13, da Lei 8.666/93 e por causa da falta de singularidade do objeto contratado, uma vez que o serviço contratado pode ser prestado por outros advogados.

Desse modo, o fato do gestor contratar serviço de assessoria e consultoria jurídica da empresa Silva Freire & Vargas – Assessoria e Advocacia, no valor anual de R\$ 84.000,00, sem a realização de procedimento licitatório, constitui irregularidade grave, de modo que este *parquet* de contas **opina** pela manutenção da irregularidade com aplicação de multa nos termos da Resolução Normativa n.º 17/2010-TCE-MT.

Sugere-se determinação para que o gestor realize procedimento licitatório para viabilizar a contratação de assessoramento jurídico.

No que refere ao **item 6 (GB 05), subitem 6.1**, foi constatado o fracionamento de despesas de um mesmo objeto para alterar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente, no valor total de R\$ 123.097,79, conforme se verifica no Quadro 3.1 – Consolidação dos fracionamentos ocorridos na prefeitura de São José dos Quatro Marcos até agosto de 2013 – do relatório técnico preliminar (fl. 47 do relatório técnico preliminar).

A Defesa esclareceu (fl. 22 do Documento n.º 12768) que as compras de gêneros alimentícios para consumo de alunos da rede municipal no valor de R\$ 36.858,41, constante do quadro 31.1 (fl. 48 do relatório técnico preliminar), foram através de chamada pública, nos termos da Lei n.º 11.947/2009, conforme comprovante anexo (DOC 10 – fl. 69 do Documento n.º 12769), com o objetivo de beneficiar pequenos produtores rurais cadastrados e enquadrados em agricultura familiar.



Afirmou que não se pode admitir o somatório cumulativo de aquisições de produtos da agricultura familiar, que podem ser adquiridos somente junto a produtores rurais, com a aquisição de gêneros de alimentação especial adquiridos apenas em estabelecimentos especializados no segmento.

Demonstrou que o quadro 3.1.9 (fl. 62 relatório técnico preliminar) atribuiu fracionamento de despesas de serviços de telefonia fixa no valor de R\$ 50.234,33 e que se trata de falha meramente procedimental, quanto à falta de formalização de processo específico para a dispensa de licitação, conforme já mencionado em outro achado de auditoria e que não existe a possibilidade de mascarar tal despesa no intuito de promover dispensa ou alterar modalidade licitatória.

Na análise da defesa, a Secex acolheu as mencionadas teses e concluiu que o total consolidado dos fracionamentos constante do Quadro 3.1 (fl. 42/43 relatório técnico conclusivo) de R\$ 210.641,53 deve ser subtraído o valor de R\$ 87.544,74, ficando o novo valor do fracionamento do exercício em R\$ 123.096,79. Mantendo, portanto, a irregularidade.

O fracionamento de despesas tem por objetivo eximir o administrador público da realização de licitação, permitindo que a contratação enquadre-se nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade do processo licitatório, e se efetue de forma direta.

A legislação autoriza a contratação direta, desde que o seu fundamento seja a supremacia do interesse público. Essas hipóteses de contratação direta, como dito anteriormente, são denominadas de dispensa e inexigibilidade de licitação.



É cediço que o fracionamento se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta. 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.

Nessa esteira de entendimento torna-se imperioso concluir que, em se tratando do mesmo objeto de compras ou serviços, deve ser considerado o seu valor total, somando-se o fracionamento de todas as aquisições realizadas, ainda que tenha sido feita por meio de procedimentos licitatórios mais simples.

Este Tribunal de Contas, por meio de Resoluções de Consulta, já se manifestou sobre o tema:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 12/2013

EMENTA: DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PARA UNIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS PARA CUSTEIO DE DESPESAS DE PEQUENA MONTA. POSSIBILIDADE POR MEIO DE ADIANTAMENTO OU SUPRIMENTO DE FUNDOS, ATENDIDOS OS REQUISITOS LEGAIS. VEDAÇÃO À CONFIGURAÇÃO DE FRACIONAMENTO DE DESPESA. DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PARA UNIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS PARA CUSTEIO DE DESPESAS ORDINÁRIAS POR MEIO DE PROGRAMA SEMELHANTE AO PDDE DO GOVERNO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. DESPESAS EMERGENCIAIS. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO POR SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA, ATENDIDOS OS REQUISITOS LEGAIS. 1) É possível disponibilizar valores de pequena monta para servidores públicos de unidades administrativas municipais por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, para atender gastos que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, devendo ser regulamentado pela



legislação de cada ente, observadas as diretrizes dos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964. 2) A utilização do regime de adiantamento ou de suprimento de fundos não pode configurar fracionamento de despesas para fins de dispensa indevida de procedimento licitatório, conforme diretrizes estabelecidas na Resolução de Consulta nº 21/2011. 3) Não é possível a instituição de um programa de descentralização de recursos próprios às unidades administrativas municipais de forma assemelhada ao Programa Dinheiro Direto na Escola, do Governo Federal, para gastos ordinários que devem se subordinar ao processo normal de aplicação; e, 4) Os gastos de pequena monta que não podem se subordinar ao procedimento normal da despesa pública, passíveis de serem custeados por meio de adiantamento ou de suprimento de fundos, nos termos dos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964, não se confundem com a dispensa de licitação por situação de emergência, a qual deve observar os requisitos prescritos no artigo 24, IV, e às condições do artigo 26, todos da Lei nº 8.666/1993, bem como as fases da despesa pública prescritas nos artigos 58 a 65 da Lei nº 4.320/1964.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2011

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE. PARCELAMENTO DO OBJETO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. CRITÉRIOS. O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos: 1) O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93; 2) As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa.



Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço; 3) As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente; 4) Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício; 5) Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos; 6) A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória; 7) O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória; 8) O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa; 9) O ramo de atividade da empresa licitante deve ser compatível com o objeto da licitação e sua definição não está vinculada, necessariamente, ao subelemento de despesas. 10) A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente.

Assim, este Ministério Público de Contas coaduna com o pertinente



entendimento da equipe técnica deste Tribunal, manifestando pela permanência da irregularidade, o que enseja a cominação de multa ao Gestor e Responsáveis, fundamentada no artigo 75, III, da Lei Complementar 269/2007 c/c artigo 289, II, da Resolução nº 14/2007.

Sugere-se ainda que seja expedida **determinação** legal para respeitar o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, em especial que se observe a confecção dos processos de dispensas ou de inexigibilidades de licitação dos serviços contratados.

3.4 – PRESTAÇÃO DE CONTAS

No apontamento do **item 7 (MB 03), subitem 7.1**, constatou-se a divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica. Houve divergência entre as informações enviadas por meio do sistema Aplic/Informes: Envio Imediato - Licitações e os procedimentos constantes dos autos dos processos licitatórios, conforme previsto no art. 175 da Resolução Normativa nº 14/2007, deste Tribunal.

A Defesa ponderou que as falhas restringiram-se apenas em relação à geração das tabelas informativas para o sistema Aplic, não havendo prejuízo ou desrespeito aos ditames legais sobre a matéria, e que os processos licitatórios foram elaborados em obediência às determinações legais e às doutrinas sobre o assunto. Afirmou que a Administração canalizará esforços para coibir futuras falhas para que as informações enviadas para o sistema Aplic correspondam fielmente às contidas nos meios físicos do Órgão.

Conforme relatório técnico, não se pode acreditar que as falhas restringiram-se apenas em relação à geração das tabelas informativas, pois elas



foram repetidas em todos os processos licitatórios enviados para o sistema Aplic, ou seja, se os processos foram elaborados em obediência às determinações legais e aos entendimentos da doutrina sobre o assunto, então nada mais correto que eles fossem enviados integralmente para que a Auditoria pudesse analisá-lo.

Segundo a Secex, a falta de envio integral dos processos licitatórios prejudicou as análises, como se verifica no Quadro 3.3.3 (Fl. 16/19 do relatório técnico preliminar) – *check-list* para os pregões presenciais analisados pela equipe com base nas informações constantes do sistema Aplic elaborado no relatório de auditoria preliminar, haja vista que dos 23 procedimentos (atos) licitatórios constantes do *check-list* foram enviados apenas dez. Deve-se considerar que as informações constantes no Órgão, em meios físicos ou eletrônicos, devem ser refletidas fielmente no sistema Aplic, porque ele é a base do trabalho do Controle Externo, além de fortalecer o papel constitucional do Tribunal de Contas.

As unidades jurisdicionadas que tem algum problema corriqueiro para envio de informações ao Sistema APLIC, tem o dever de se anteciparem aos fatos e se preparar, de modo a minimizar os impactos que algum fator externo possa ter na finalização das suas atividades administrativas.

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.

Assim, ao gestor da entidade deve ser aplicada multa, nos termos do art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/07) c/c o art. 289, VIII, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/07), sem as alterações da Resolução Normativa nº 17/10.



Sugere ainda **determinação** legal para que o gestor envie integralmente informações dos processos licitatórios pelo Sistema APLIC.

3.5 – GESTÃO PATRIMONIAL

No tocante ao **item 8 (BB 02), subitem 8.1**, constatou-se a não adoção de providências para inscrição de dívida ativa. O Gestor não comprovou a inscrição dos créditos do Departamento de Água e Esgoto municipal na referida Dívida Ativa, no prazo de 60 dias, estando em reincidência com nova penalização, conforme constante do Acórdão nº 682/2012-TP, de 30/10/2012, que julgou as contas anuais de 2011.

A Defesa informou que está promovendo todas as medidas tanto pelo DAE quanto pelo departamento Contábil, no sentido de apurar o valor real da dívida ativa não tributária oriunda especificamente dos créditos do departamento de Água e Esgoto, para a efetivação das inscrições dos valores corretos quando do fechamento do balanço anual de 2013, e posterior remessa de correspondência oficial a este Tribunal, informando os lançamentos e o montante final e atualizado dos créditos em análise.

Entretanto a SECEX informou que até 11/2/2014 não foi recebida correspondência ou balanço de 2013 com nota explicativa informando qualquer medida relativa ao assunto.

Compete ao Município adotar medidas efetivas para inscrição de seus créditos em dívida ativa.

A administração financeira e econômica não pode estar condicionada à sorte, pois exige, antes de tudo, o planejamento pautado nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.



Não há como negar que a fração atuação na cobrança judicial da Dívida Ativa e de créditos constituem grave violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois causa desequilíbrio financeiro e orçamentário, o que pode implicar nos descumprimento das metas fiscais, estabelecida nos instrumentos de planejamento anual.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas manifesta pela manutenção do apontamento, com aplicação de multa por infringência de norma legal, conforme redação do artigo 289, II, do RI-TCE/MT (Resolução Interna nº 14/2007), bem como pela expedição de determinação legal ao gestor para que promova a inscrição em dívida ativa dos créditos do Departamento de Água e Esgoto.

3.6 – CONTROLE INTERNO

O **item 9 (EB 05), subitem 9.1**, retrata a ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos. Os procedimentos de controle do sistema administrativo Sistema de Compras, Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos não são eficientes, conforme se verifica nos achados constantes no relatório de auditoria.

A Defesa discordou da irregularidade, porque as raras falhas administrativas incorridas não evidenciam total ineficiência de qualquer sistema de controle, haja vista que grande parte das irregularidades apontadas certamente serão sanadas na análise da defesa, pois nenhuma foi classificada como gravíssima e todas são meramente formais.

A Secex expôs que, para o sistema de Compras, Licitações e Contratos, entende-se que aqueles achados de auditoria relativos a) à prestações



de serviços sem processo licitatório, b) às inexigibilidades de licitação das empresas Silva Freire & Vargas e Associação Pró Saúde e c) ao fracionamento de despesa nos subelementos constantes do quadro consolidado dos fracionamentos, maculam-no e o tornam ineficiente, apesar de a Administração ter buscado o aprimoramento das rotinas.

Assim o achado permanece em parte apenas quanto aos procedimentos de controle do sistema administrativo Sistema de Compras, Licitações e Contratos que não são eficientes.

Sabe-se que para garantir a lisura das despesas realizadas, é fundamental que todos os documentos que a comprovem estejam formalizados em processo, em razão do princípio da publicidade.

A organização de documentos nos autos assegura a fiscalização e o controle da legalidade. A ausência dessa formalidade obstaculiza a regularidade dos procedimentos da despesa.

É importante destacar que o controle interno busca evitar a corrupção e o desperdício do erário pela Administração Pública, bem como identificar erros, fraudes e preservar a integridade patrimonial e propiciar informações para tomada de decisões.

No caso dos autos, mister se faz que o Controle Interno realize na unidade jurisdicionada um acompanhamento individualizado das despesas efetivadas, em louvor ao insculpido na Constituição Federal, artigo 74, § 1º, artigo 76, da Lei nº 4.320/64 e 163 da Resolução Normativa nº 14/2007.

Ante tais violações à Norma Fundamental, cabível a cominação de multa regimental ao gestor, com fundamento no artigo 289, inciso II, do Regimento



Interno do TCE-MT, em virtude de grave violação à norma legal, bem como que seja expedida determinação ao gestor para que aprimore os procedimentos de controle do sistema administrativo Sistema de Compras, Licitações e Contratos.

O **item 10 (EB 02), subitem 10.1**, relata a ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2007 – TCE-MT. Nota-se que o Gestor e os responsáveis pelo controle interno da Prefeitura não atenderam a recomendação deste Tribunal, realizada por meio do Acórdão nº 682/2012-TP, que julgou as contas anuais de 2011, para que o atual gestor aprimore o controle interno, concluindo pela implantação dos sistemas de Tecnologia da Informação e da Saúde.

A Defesa informou que nos primeiros oito meses desta Administração apararam-se as arestas e encaixaram-se as peças para que a Administração fluísse dentro das orientações e determinações legais, e que, mesmo ante todos os percalços e problemas do início da gestão, tentou seguir todos os ditames legais e os entendimentos e determinações emanadas por este Tribunal. Por isso, comprometeu-se, no início de 2014, a tomar todas as medidas para atender às referidas determinações.

Porém, conforme análise da defesa feita pela Secex, até 11/2/2014, não houve qualquer informação oriunda do Município com o objeto de atender à recomendação deste Tribunal de Contas.

O controle interno atuante é o instrumento eficaz na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, como mecanismo que tem por fim **evitar desvios e perdas que vem ao encontro da transparência** na gestão fiscal.

Ante a violação do Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da



Resolução Normativa nº 01/2007 – TCE-MT, cabível a cominação de multa regimental, com fundamento no artigo 289, inciso II, do Regimento Interno do TCE-MT, bem como determinação para que o Controle Interno implante o sistema de tecnologia da informação e de saúde no prazo de 60 dias.

3.7 – PESSOAL

Quanto ao **item 11 (KB 10), subitem 11.1**, constatou-se o não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). O contador do Órgão é o Senhor Miguel Souza de Almeida Junior, servidor efetivo, mas concursado no cargo de técnico contábil. Essa nomeação contraria os entendimentos deste Tribunal por meio da Resolução de Consulta nº 37/2011, de 24/05/2011.

O Gestor esclareceu que devem ser observados os dispostos no art. 37, II, da CRFB e na Resolução de Consulta nº 37/2011, cujas essências evidenciam de forma clara e concisa que o responsável pela Contabilidade é concursado, não havendo, por isso, desobediência às legislações referidas.

Defendeu que o Sr. Miguel foi aprovado em concurso para o cargo de técnico contábil em 2001, quando não havia entendimento deste Tribunal para a existência do cargo de contador efetivo na estrutura administrativa dos municípios; que o cargo de técnico contábil não está vinculado a órgão ou setor da Prefeitura, portanto a realocação procedida é totalmente legal; e que não há menção ou vedação judicial ou legal que impeça um técnico contábil de ser responsável pela contabilidade de uma prefeitura.

Conforme relatório técnico, como informado pela Defesa, o cargo de contador já foi criado e regulamentado no âmbito do Órgão, faltando o último ato para a sua regularização nos termos da Resolução de Consulta nº 37/2011: o



provimento por meio de concurso público. Esse provimento é necessário porque o cargo possui natureza de caráter permanente na administração pública, logo faz-se necessário um servidor efetivo na sua lotação.

Sabe-se que o arcabouço normativo pátrio, com apoio doutrinário e jurisprudencial, atribui a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública a servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos - admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

De acordo com a Resolução de Consulta 37/2011: O cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos dos respectivos entes, a ser provido por meio de concurso público, conforme prescreve o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, não sendo possível a nomeação de contador em cargo de livre nomeação e exoneração, e tampouco a atribuição da responsabilidade pelos serviços contábeis a prestadores de serviços contratados sob o regime da lei de licitações.

O provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público é norma constitucional que não pode ser descumprida por falta de planejamento do gestor. Nota-se que não houve a preocupação e a devida relevância que o caso merecia.

Assim, consoante explanação técnica, este *Parquet* de Contas entende pela **manutenção** da irregularidade e aplicação de multa ao gestor da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos-MT, por grave infração à norma legal, nos termos do art. 75, III da LC 269/2007 c/c art. 289, II do Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como seja expedida **determinação** legal ao gestor para que proceda a realização de concurso público para provimento do cargo de contador no prazo de 240 dias.



3 CONCLUSÃO

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-se:

a) pelo julgamento **regular das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos-MT**, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do **Sr. Carlos Roberto Bianchi**, com fundamento no art. 21 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) e arts. 191, II c/c 193 do RI do TCE/MT;

b) pela aplicação de multa ao gestor, **Sr. Carlos Roberto Bianchi**, conforme art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal, e, gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, em razão da ocorrência de diversas irregularidades **GB 01 (Item 4 – não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações)**, **GB 02 (Item 5 – subitens 5.1. e 5.2 – realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação)**, **GB 05 (Item 6 – fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente)**, **MB 03 (Item 7 – divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica)**, **BB 02 (Item 8 – não adoção de providências para inscrição de dívida ativa)**, **EB 05 (Item 9 – ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos)**, **EB 02 (Item 10 – ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução Normativa**



nº 01/2007 – TCE-MT), **KB 10 (Item 11** – não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público) e **DB 16 (Item 12** – não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público);

c) pela aplicação de multa Assessor Contábil, **Sr. Miguel Souza de Andrade Júnior**, conforme art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal, e, gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, em razão da não retenção de tributos, nos casos em que seja obrigado a fazê-lo, por ocasião aos pagamentos a fornecedores – **subitem 1.1 (DB 14)**;

d) pela aplicação de multa ao Secretário de Administração Municipal, **Sr. Ronaldo Floreano dos Santos**, e ao Secretário Municipal de Fazenda, **Sr. José Carlos Neves**, conforme art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal, e, gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, em razão da ausência de documentos comprobatórios de despesas – **item 2 e item 3 (JB 10)**, respectivamente;

e) pela determinação ao atual gestor e demais responsáveis para que:

e.1) **efetue** a regular recolhimento dos tributos que tem a obrigação de reter - **Item 1.1 (DB 14)**;

e.2) **disponibilize**, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, por meio eletrônico, assim como a respectiva aplicação de multa ao responsável – **Item 12.1 (DB 16)**

e.3) **comprove** o regular abastecimento dos veículos para fins de



prestação de contas – **Item 2.1 (JB 10)**;

e.4) **emita** a nota de liquidação somente após real apuração da liquidação – **Item 3 (JB 10)**;

e.5) **observe** os preceitos legais quanto à aquisição e contratação com a administração pública esculpidos nas normas legais, em especial a realização dos processos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação - **Item 4.1 (GB 01)**;

e.6) **abstenha** de contratar serviços de saúde por inexigibilidade, sem observância às cautelas e demais requisitos legalmente previstos - **Item 5.1 (GB 02)**;

e.7) **realize** procedimento licitatório para viabilizar a contratação de assessoramento jurídico- **Item 5.2 (GB 02)**;

e.8) **envie** integralmente informações dos processos licitatórios pelo Sistema APLIC – **Item 7.1 (MB 03)**;

e.9) **proceda** a realização de concurso público para provimento do cargo de contador no prazo de 240 dias – **Item 11.1 (KB 10)**;

e.10) **promova** a inscrição em dívida ativa dos créditos do Departamento de Água e Esgoto – **Item 8.1 (BB 02)**;

e.11) **aprimore** os procedimentos de controle do sistema administrativo Sistema de Compras, Licitações e Contratos – **Item 9.1 (EB 05)**;

e. 12) **implante** o sistema de tecnologia da informação e de saúde no prazo de 60 dias – **Item 10.1 (EB 02)**;



e.13) **respeite** o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, em especial que se observe a confecção dos processos de dispensas ou de inexigibilidades de licitação dos serviços contratados - **Item 6.1 (GB 05)**.

f) **advertência** de que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas poderá ensejar o julgamento irregular das contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o art. 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 30 de abril de 2014.

(assinatura digital²)

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador-geral Substituto de Contas

² Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.