

II) DAS RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

Haja vista o relatório técnico e o Parecer do Ministério Público de Contas, cumpre-me fazer um exame detalhado acerca das irregularidades permanentes nas contas em apreço.

Irregularidade sob a Responsabilidade do Sr. Wagner Belmiro

Teixeira:

1 AA – 06. Limite Constitucional/Legal Gravíssima 06. Gastos do Poder Legislativo acima do estabelecido no art. 29-A, I a VI, da Constituição Federal.

1.1 Despesa no total de R\$ 1.532.811,46, correspondente a 8,27% da receita base de R\$ 18.531.203,39, em desacordo com o limite constitucional de 7%. (Achado nº 01).

7 Não Contemplada no Anexo Único da RN 17/2010 – Grave – Descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação proferida pelo TCE-MT. (art. 71 da Constituição Federal; art. 75, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 e art. 284-A, inciso VIII da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007).

7.1 Despesa anual no total de R\$ 1.532.811,46, correspondente a 8,27% da receita base de R\$ 18.531.203,39, acima do limite estabelecido no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal (máximo de 7%), descumprindo determinação nº 1 contida no Acórdão nº 800/2012;(Achado nº 07)

7.2 SANADA

Previamente sinalizo que os apontamentos 1 e 7 se convergem, devendo ser analisadas de forma conjunta.

O gestor ao exercer o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, alega que:

- É prerrogativa do Executivo Municipal, encaminhamento ao Legislativo da adequação da LOA, ao constatar a impossibilidade de sua execução

orçamentária.

- Aduz ter ingressado com medida judicial, obtendo antecipação de tutela e no mérito provido suas demandas. Pelo fato de ter requerido inúmeras vezes ao Executivo Municipal, o envio dos informes do APLIC, bem como, balancetes, para averiguação dos valores exatos dos repasses, sem obter êxito, tomou das medidas judiciais.

- E que está mais que provado que é necessário reexame das contas de gestão do Executivo do ano de 2012, principalmente no que tange a base de cálculo repasse, para o ano de 2013, até então declarada, por meio eletrônico (APLIC), R\$ 18.531.203,39. Conforme declaração do atual gestor municipal e do contador do Executivo, foi detectada por ocasião do fechamento do exercício de 2013, foram constatadas retenções no valor total de R\$ 527.597,52 efetuadas em 2012, registradas em receita extra-orçamentária, sem a devida reversão para a receita orçamentária. Diante do fato detectado, e da impossibilidade de reabertura do balanço de 2012, a contabilidade da Prefeitura fez a devida regularização contábil quando do fechamento do exercício financeiro de 2013. Finalizando, o presidente do Legislativo Municipal, tem como entendimento que com as alterações na base de cálculo do repasse para R\$ 19.058.800,91, será necessária uma adequação dos percentuais, ressaltando que a gestão não implicou em dolo, pois houve devolução no final do período na ordem de R\$ 200.184,04, demonstrando a responsabilidade que o atual gestor daquela Casa de Leis, tem com o erário.

A SECEX em sua análise entende por manter o apontamento tendo em vista que a LOA é uma lei de hierarquia inferior à Constituição Federal, devendo portanto, respeitar o predisposto na lei superior, ou seja, prevalece a Constituição Federal. E que, diante da regularização do Balanço de 2012, a alteração da receita de 2013, implicará na base de cálculo de índices de gastos e aplicações constitucionais. Considerar a alteração para efeito de repasse para o Legislativo e conseqüente gasto do mesmo, implica em considerar essa alteração para base de cálculos como pessoal, saúde

e educação em 2012. Tendo em vista que as contas da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leverger do exercício de 2012 já foram objeto de análise e parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, e a regularização contábil foi registrada em 2013, entende esta equipe de auditoria, em não considerar o valor regularizado em 2013 (R\$ 527.597,52), na base de cálculo do repasse ao Legislativo Municipal e conseqüentemente nos gastos do mesmo. Ressalta-se que a receita base usada para efetuar o cálculo da despesa foi a informada no APLIC/2012.

O Ministério Público de Contas corrobora com o entendimento da SECEX, destacando em seu parecer a permanência de irregularidade de natureza gravíssima, mormente à relativa aos gastos da Câmara Municipal **acima do estabelecido no art. 29-A, I a VI, da Constituição Federal, irregularidade que já ocorrera no exercício de 2011**. Considerando os dados colhidos nestes autos quanto a gestão do exercício de 2013, merece **juízo de julgamento pela irregularidade** da presente prestação de contas, com aplicação de multas e determinação para adoção de medidas para o saneamento das irregularidades sobressalentes.

Faz-se mister ressaltar que o Administrador Público deve agir dentro dos princípios basilares da Constituição Federal, princípios estes consagrados no artigo 37 da referida Lei, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

Diante da irregularidade apontada percebe-se nítida afronta ao Princípio da Legalidade, sobre o tema discorre o brilhante doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.” (Celso Antônio Bandeira de Mello, curso de Direito Administrativo, p. 47).

No mesmo sentido do entendimento do ilustre auditor de contas, é

imperioso esclarecer que a LOA como lei infraconstitucional deve obedecer estritamente a Constituição Federal, caso contrário torna-se uma lei inconstitucional consequentemente ilegal.

Em face do ocorrido nas finanças da Câmara Municipal de Santo Antônio do Leverger, entendo que a atitude do Gestor viola o que determina o artigo 4º, e enquadra-se no previsto no inciso XI do artigo 10 e art. 11, caput, todos da Lei 8429/92. Vejamos:

LEI 8.429 DE 02 DE JUNHO DE 1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LIA)

(...)

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente.

No mesmo sentido, conforme obra doutrinária elaborada pela Escola Superior do Ministério Público da União - Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa - Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992, DF, 2008, pág. 13:

A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada por desonestidade, descaso ou outro

comportamento impróprio ao exercício da função pública. (grifo nosso)

Sendo assim, não só os atos de enriquecimento ilícito e os que acarretam lesão ao erário são considerados atos de improbidade, mas também os atos que violam os princípios da administração pública.

Nessa linha de raciocínio, deve-se entender que a Lei de Improbidade Administrativa não se relaciona apenas aos atos de desonestidade, mas também aos de descaso do Gestor para com o interesse público, ou, ainda, a outros comportamentos igualmente considerados antiéticos.

Afinal, o mínimo que se espera do agente público em nosso País, considerando, para isso, o atual grau de desenvolvimento de nossa cultura político-legislativa, é que seja observado o máximo respeito aos anseios da sociedade que muitas vezes sofre ao ter que contar com serviços públicos precários, seja pela escassez de recursos, ou por mal uso destes.

Tal entendimento parte do pressuposto da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade dos agentes públicos manterem uma conduta proba, em obediência aos Princípios da Administração Pública previstos na Constituição Federal, e também a todo o ordenamento jurídico infraconstitucional que regulam suas atividades e atos, o qual não admite exclusões. Neste sentido, segue transcrito trecho de decisão proferida em sede de *REsp 708.170/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 19/12/2005 p. 355:*

(...)já não há espaço, na Administração Pública brasileira, para o administrador desorganizado ou despreparado, mormente se por desorganização e despreparo se queira justificar graves e frontais violações à Lei da Improbidade Administrativa, à Lei de Licitações, à Lei da Responsabilidade Fiscal, entre outras que dirigem e ordenam a conduta do Estado.(grifo nosso)

Isto posto, temos que a conduta do gestor, tipificada no inciso XI,

artigo 10 e artigo 11 caput da Lei nº 8.429/92, incide nas penalidades previstas no art. 12, incisos II e III da referida Lei, *in verbis*:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Neste sentido já decidiu o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso:

RECURSO ELEITORAL - REGISTRO DE CANDIDATURA - PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA - FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA - POSSIBILIDADE - REPROVAÇÃO DE CONTAS - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - INOBSERVÂNCIA DO LIMITE DISPOSTO NO ART. 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO - IRREGULARIDADES INSANÁVEL - INCIDÊNCIA DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE- DESPROVIMENTO.

1. A decisão com motivação sucinta é decisão motivada, não padecendo, portanto, de qualquer nulidade quanto à falta de fundamentação.

2. O desrespeito aos limites de gastos da Câmara Municipal, previstos no artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal consiste irregularidade insanável tipificada como crime de responsabilidade, que configura ato doloso de improbidade administrativa a atrair a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes do TRE/MT e TSE. Decisão: ACORDAM

os Membros do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, por unanimidade, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.(Acórdão nº 21882 de 03/09/2012 Relator(a) GERSON FERREIRA PAES).

Outrossim, verifica-se que no Acórdão 800/2012, houve a determinação à atual gestão:

“1) observe estritamente o limite de gastos com despesas totais da Câmara Municipal estabelecido no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal (...)”

Nota-se então, que além de recair em ilegalidade o gestor não observou determinação expressa emitida por este Tribunal, violando assim o art. 71 da Constituição Federal e artigo 284-A, inciso VIII da Resolução Normativa do TCE/MT nº 14/2007.

Portanto, apesar de devidamente advertido, o gestor não cumpriu a obrigação determinada, configurando, desse modo, a hipótese de aplicação de multa-coerção, prevista no art. 75, IV, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007.

Nesse sentido, leciona o ilustre doutrinador Miguel Seabra Fagundes:

*“Quando a conduta do sujeito passivo da obrigação pública se amolda ao inteiro teor da norma que a define, dá-se a execução voluntária da vontade do estado. **Todavia, quando se dá o choque entre a Administração e o indivíduo, na aferição prática dos pontos em que confinam o poder estatal de exigir e o dever individual de prestação, recusando-se o administrado a cumprir suas obrigações públicas, torna-se preciso coagi-lo à obediência.** Não seria possível admitir que a ação realizadora do direito, confiada à Administração Pública, ficasse sumariamente entravada pela simples oposição do indivíduo. Tem assim lugar a execução coativa da vontade do Estado. (Fagundes, Miguel Seabra. Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 180-181).*

Acompanhando entendimento majoritário do TSE, RESPE Nº 31.012/SP, tenho que o descumprimento do inciso I, do Art. 29-A, da Constituição Federal

constitui falta grave, capaz de configurar ato de improbidade administrativa. Descumprir a Constituição não é mera irregularidade formal ou patrimonial, pois confronta o pacto político fundante do Estado Democrático de Direito.

O gestor ultrapassou o limite de gastos fixado no Art. 29-A, I, da CF/88 e, incorreu, portanto, na prática de vício insanável. A lesão aos cofres públicos é manifesta e de clareza cristalina, restando comprovado nos autos que houve comportamento temerário, que se gastou mais do que o permitido no texto constitucional.

Evidencio ainda que não é possível alterar a situação dos gastos feitos a maior: o ato de gestão desses recursos já se consolidou no tempo. Resta a certeza de que estamos diante de um vício de natureza insanável, caracterizado pelo descumprimento de norma constitucional específica que visa à contenção do irresponsável gasto público.

Pelo exposto, mantenho a irregularidade, que pelo condão de gravidade que ostenta qualifica como irregulares as contas do exercício sob análise. Decido também pela determinação a atual gestão que cumpra integralmente a decisão deste Tribunal e observe estritamente o limite de gastos com despesas totais da Câmara Municipal estabelecido no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal e aplicação de multas ao atual gestor.

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

2.1 Ausência de nomeação de fiscal dos contratos nº 001/2013 e 3º Termo Aditivo ao contrato nº 001/2010. (Achado nº 02)

Amparado pelo princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa o gestor alegou que não houve na gestão fiscalizada qualquer procedimento licitatório, pois o único ato realizado foi um aditivo contratual da prestação de serviços de

software de gestão e contabilidade pública, tendo seu contrato primitivo sido realizado por gestões anteriores e as contratações de serviços de contabilidade, apesar de não ter sido nomeado servidor específico no momento da diligência, para desempenhar tal função, não houve prejuízo ao erário, pois todos os trabalhos foram executados e defende-se ainda que o atual gestor por meio da Portaria nº 16/2013, designou a Sra. Miriam Rodrigues, para desempenhar a função de Fiscal de Contratos.

A SECEX em seu parecer aduz que ainda que não haja lesão ao erário, a designação da servidora Miriam Rodrigues pela Portaria nº 16/2013 foi feita somente em 15/09/2013, após a orientação da equipe de auditoria. Os contratos e aditivo contratual foram efetivados em janeiro/2013.

O Ministério Público de Contas em seu parecer corrobora com o entendimento da equipe técnica.

Cabe ressaltar a importância do acompanhamento e da fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado, pois tal ato proporciona ao gestor não só o acompanhamento do real cumprimento do objeto contratado, mas também evidencia a lisura do contrato celebrado, destacando-se que é permitida a contratação de terceiros para assistir o gestor e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

O texto literal da lei é claro ao enfatizar que a execução dos contratos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante especialmente designado (art. 67 da Lei 8666/93):

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

Segundo o ilustre doutrinador **Marçal Justen Filho** em sua obra – **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**:

“Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos”.

Nesse sentido, incumbe ao administrador público acompanhar o desenvolvimento da atividade do particular, anotando/observando aspectos relevantes e documentando eventuais equívocos a serem corrigidos.

Com relação ao tema o Tribunal de Contas da União tem se posicionado no sentido de que a Administração possui o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato, vejamos:

Designa formalmente para acompanhar e fiscalizar a execução de todo e qualquer contrato firmado pela empresa representante da administração, o qual deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relativas ao contrato, bem como adotar medidas com vistas à regularização das falhas ou defeitos observados, em cumprimento ao que dispõe o art. 67, caput e seus parágrafos, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 1412/2004 Segunda Câmara

Faça com que a execução dos contratos, notadamente os de obras e de serviços, seja acompanhada e fiscalizada por representante designado formalmente, conforme estabelecido no art. 67, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 1130/2004 Segunda Câmara

“O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas.

Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução

contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-Lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8666/93, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, §2º, inciso III, da Lei 4320/64. A falta desse registro, desse acompanhamento pari passu, propicia efetivamente possibilidade de lesão ao erário (...) é passível de multa ao Responsável por fiscalização de obras que não cumpra as atribuições, previstas no parágrafo único do art. 67 da Lei 8666/93" (Acórdão nº 226/2009. Plenário, rel. Min Walton Alencar Rodrigues).

É oportuno ressaltar, que no caso em apreço, verifico que o gestor após orientação da equipe de auditoria providenciou a nomeação da servidora Miriam Rodrigues por meio da portaria nº 16/2013, para exercer a função de fiscal de contratos.

Diante disto, fica evidenciado que o gestor tomou as devidas providências solucionando o problema apresentado antes mesmo de haver uma determinação deste Tribunal, demonstrando disposição para praticar a boa governança pública.

A boa governança pública pressupõe a existência de uma liderança forte, ética e comprometida com os resultados; de uma estratégia clara, integrada, eficiente e alinhada aos interesses sociais; e de estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário.

É fato que a providência adotada pelo gestor ao nomear o fiscal de contratos põe fim a irregularidade, produzindo efeitos para o futuro, afastando qualquer hipótese de reincidência, mas não apaga a irregularidade ocorrida no exercício de 2013.

Portanto, mantenho a irregularidade, pois restou evidente que o gestor no exercício de 2013, deixou designar um representante da Administração para realizar o acompanhamento e a fiscalização da execução dos contratos, porem deixo de

aplicar multa por entender que o gestor tomou providências eficazes garantidoras do cumprimento legal e da boa governança pública.

3 BB05_Gestão Patrimonial_Grave. Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração (art. 94 da Lei nº 4.320/1964).

3.1 Inexistência de termo de responsabilidade dos bens móveis individualizados por setor. (Achado nº 03)

Alega o gestor em sua defesa que os bens permanentes da Câmara têm identificação patrimonial, porém, ressalta que há uma deficiência nos registros, mas que os esforços da atual gestão, para suprir todas as falhas encontradas e herdadas por gestões anteriores.

A SECEX manteve a irregularidade considerando que o gestor confirmou a deficiência e não acrescentou fatos novos em sua defesa.

O Ministério Público acompanha o entendimento da SECEX e expõe em seu parecer:

“(…) insta salientar que o inventário de bens patrimoniais consiste na verificação *in loco* das existências físicas de bens permanentes em almoxarifado e em uso, bem como de bens de consumo e almoxarifado, a fim de propiciar informações úteis aos demonstrativos contábeis, em especial ao levantamento do Balanço Patrimonial ao final de cada exercício financeiro, além de servir de respaldo à fiscalização desse Sodalício”.

Diante deste entendimento, mediante análise dos fatos e levando em consideração os atos que desencadearam o apontamento das demais irregularidades constantes no relatório de auditoria, verifico que mais uma vez o gestor demonstrou uma conduta desidiosa no trato com o patrimônio público.

O termo *desídia* carece de determinação jurídica, e os doutrinadores administrativistas pátrios seguem a mesma vereda utilizada pelos jus trabalhistas, no esforço de determinar o seu conteúdo, como se vê nos seguintes excertos:

Desídia é ação contrária à de diligência, de bom desempenho, de zelo que, por sua vez, constituem requisitos justificadores da presença do servidor público, no serviço. É sinônimo de negligência, relaxamento, descaso e incúria. (GUIMARÃES, 1998, p. 33) (grifo nosso)

Desídia, em sentido técnico, está interligado ao desleixo, à desatenção, à indolência com que o servidor público executa as funções que lhes estão afetas. (MATTOS, 2006, p. 573)(grifo nosso)

Saliento que não só o artigo 94 da Lei 4320/64 foi violado, como apontou a SECEX, mais também o artigo 95, que se refere a manutenção de registros sintéticos dos bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio público, *in verbis*:

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Os referidos registros, quando devidamente organizados e atualizados, possibilitam uma gestão eficiente uma vez que refletem a demanda real do órgão/ente com vistas ao atendimento de suas necessidades operacionais e funcionais, resultando assim no pleno atendimento do Princípio Administrativo da Eficiência.

Com base no entendimento supracitado, mantenho a irregularidade com determinação e aplicação de multa.

4 KB - 01. BA01_Gestão Patrimonial_Gravíssima. Desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal)

4.1 Não localização do seguinte bem móvel: Ar condicionado split 12.000 btu's marca Gree, adquirido em 05/04/2013 através do empenho nº 23/2013 da empresa MT Ar

Condicionado no valor de R\$ 1.395,00. (**Achado nº 4**)

O gestor alega em sua defesa que ocorreram divergências de informações na auditoria realizada; foi informado à equipe técnica que o ar condicionado adquirido estava instalado na sala que foi cedida à Defensoria Pública e a mesma estava fechada, pois os representantes deste órgão estavam com as chaves da respectiva sala. Aduz ainda que já foi feita a retirada do respectivo bem da sala cedida à Defensoria Pública e reinstalado em lugar visível a auditoria ou qualquer cidadão que queira dirimir as dúvidas, se ainda persistirem.

A SECEX manteve a irregularidade alegando a ausência de apresentação de prova documental de localização de onde se encontra o bem adquirido.

O douto *parquet* de Contas entendeu por sanar a impropriedade, haja vista que efetivamente houve a retirada do bem e sua instalação na Câmara Municipal, como se verifica documentalmente nas alegações finais juntadas pelo gestor. Acrescentando, ainda, que não foi observado dolo ou má-fé do gestor quanto ao desvio de bem público.

Salienta-se que o gestor não agiu com dolo ou má-fé, outrossim não causou dano ao erário, nesta esteira vislumbra-se o conceito da proporcionalidade, e sobre este conceito, o ilustre doutrinador Celso Antonio Bandeira de Melo leciona que:

*“(...) ninguém deve estar obrigado a suportar constringências em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público”.
(Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 2001, p. 81).*

Considerando as argumentações apresentadas pela defesa e o parecer do Ministério Público, entendo por sanar este apontamento, uma vez que o gestor apresentou alegações e documentos plausíveis demonstrando onde estava o bem público.

5 EB02_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-MT nº 01/2007).

5.1 O sistema de controle interno do município foi criado pela Lei Municipal nº 973/GP/2007 de 11 de dezembro de 2007. Os artigos 1º ao 3º da lei delimitam o sistema de controle interno, nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal e 52 da Constituição Estadual. De acordo com o art.3º da Lei Municipal nº 973/GP/2007, o legislativo municipal está inserido no controle interno municipal. Até o presente, não houve a realização de concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, e a Câmara Municipal de Santo Antônio do Leverger não nomeou nenhum servidor para exercer o cargo até que se realize o concurso, e também não teve seu controle interno efetivado pelo controlador interno da prefeitura municipal. (Achado nº 05)

O gestor em sua defesa alega que: “A própria exigência de Controlador Interno, ser necessariamente, servidor efetivo com conhecimentos técnicos específicos para desempenhar as funções e pelas condições financeiras da Câmara Municipal, não implementamos as normas e rotinas de processos e procedimentos, pois a Câmara, não dispõe de servidor efetivo com estas qualificações”.

A SECEX manteve a irregularidade uma vez que em sua defesa, o gestor confirma o apontamento técnico na íntegra.

Em sede de alegações finais o gestor alega que “para suprir de uma vez por todas essa necessidade legal, aproveitando que a Prefeitura Municipal está realizando Concurso público, “pegou carona” no concurso e lançou edital para os cargos de Controlador Interno e Contador, resolvendo, permanentemente a irregularidade”.

Apesar do gestor alegar que sanou a irregularidade, o concurso ainda

não foi concluído e o cargo ainda é exercido por contratado, de suma importância que se monitore esta situação para a real efetivação das providências tomadas pelo gestor, no entanto, a irregularidade ocorreu e deve ser mantida. Isso porque a Resolução nº 01/2007 deste Tribunal, **que tem força normativa**, estabeleceu um cronograma para implementação dos sistemas de controle interno, observando a seguinte ordem:

I - até 31-12-2008:

- a) Sistema de Controle Interno;*
- b) Sistema de Planejamento e Orçamento;*
- c) Sistema de Compras, Licitações e Contratos.*

II - até 31-12-2009:

- a) Sistema de Transportes;*
- b) Sistema de Administração de Recursos Humanos;*
- c) Sistema de Controle Patrimonial;*
- d) Sistema de Previdência Própria;*
- e) Sistema de Contabilidade;*
- f) Sistema de Convênios e Consórcios;*
- g) Sistema de Projetos e Obras Públicas.*

III - até 31-12-2010:

- a) Sistema de Educação;*
- b) Sistema de Saúde;*
- c) Sistema de Tributos;*
- d) Sistema Financeiro;*
- e) Sistema do Bem-Estar Social;*

IV) - Até 31-12-2011:

- a) Sistema de Comunicação Social;*
- b) Sistema Jurídico;*
- c) Sistema de Serviços Gerais;*
- d) Sistema de Tecnologia da Informação”.*

A ocorrência da irregularidade em análise é preocupante, haja vista que o controle interno tem a função de proteger o Patrimônio Público, seguindo normas voltadas para a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicação dos recursos públicos, zelando e protegendo dessa forma, o Gestor Público, de penalidades e ações futuras, dos órgãos de fiscalização do Poder Público.

Neste sentido, a própria Lei Orgânica deste Tribunal, é taxativa ao discorrer sobre tal situação, conforme se infere em seu art. 10:

“Art. 10. A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar a irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal.”

Ademais, como já supracitado, até o presente momento não houve por parte do ente, a implementação das rotinas e procedimentos do sistema de Controle Interno, isso fere os Princípios basilares da Administração Pública eficiente e proba, e neste sentido o caput do art. 37 da Constituição Federal determina ao administrador público a máxima obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob pena de seus atos configurarem improbidade administrativa, nos termos do mesmo art. 37, § 4º da CF.

O constitucionalista **Alexandre de Moraes Filho** define o Princípio da Eficiência:

“aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca de qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.”

O professor **José Afonso da Silva** trata a matéria da seguinte forma:

“Constituição estabelece que os poderes Legislativos, Executivo, Judiciário, manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: Ministros, Diretores, Chefes de divisão etc.....”

A seu turno, **Hely Lopes Meirelles** assevera que:

“O Controle Interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa a assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados. É, na sua plenitude um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.”

Com entendimento, destaco que o Procedimento de Controle Interno deve, preferencialmente, ter caráter preventivo, ser exercido permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão. Para tanto, é necessário que existam políticas administrativas claramente definidas e que estas sejam cumpridas e, do mesmo modo, devem os sistemas de informações contábeis, operacionais e gerenciais ser eficientes e confiáveis.

Em vista disso, e levando-se em consideração: que a implantação do sistema de controle interno deve obedecer o disposto pela Resolução Normativa TCE/MT nº 01/2007, e não a possibilidade e necessidade da Câmara, mantenho o apontamento, aplico a sanção pecuniária cabível. Portanto, diante da alegação de que está sendo efetuado o concurso público, determino ainda que a questão deve figurar como ponto de controle na análise das contas anuais do ente relativo ao exercício de 2014.

6 KB10_Pessoal_Grave. Não provimento de cargos de natureza permanente mediante concurso público (art.37, II, da Constituição Federal).

6.1 Não houve nomeação de contador no exercício em exame. A contabilidade foi feita por servidor contratado através do Contrato nº 001/2013 – Diogo José de Barros Almeida – contador período de 01/01/2013 a 31/01/2013 e Contrato nº 002/2013 – Fagner Raione Silva Arruda – contador período 01/02/2013 a 31/12/2013. (Achado nº 06)

O Gestor exercendo o direito ao contraditório e ampla defesa alega que “a gestão não realizou concurso público, para provimento dos cargos permanentes,

devido à situação financeira da Câmara Municipal, historicamente tem havido uma redução significativa dos repasses, dificultando ainda mais, a realização de concurso para provimento dos cargos apontados (...). Aduz ainda que as informações contábeis foram realizadas por profissionais em contabilidade, sendo executados de forma a contento, sem qualquer prejuízo ao erário e por ser uma atividade imprescindível para o funcionamento desta Casa de Leis.

A SECEX manteve o apontamento aduzindo que o gestor confirma a não realização de concurso público para o cargo de contador, justificando falta de recurso financeiro.

Cabe salientar que as funções exercidas pelos contadores em órgãos públicos são de extrema relevância para a sociedade e devem ser realizadas de forma contínua, razão pela qual o cargo deve estar contemplado no Plano de Cargos e Carreira, em obediência ao mandamento constitucional do art. 37, II da CF/88 e sob pena de constituir ato de improbidade administrativa tipificado, previsto no art. 11 da Lei nº 8429/92.

No Brasil, a Constituição Federal estabelece que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Tal orientação tem por finalidade minimizar as desigualdades entre cidadãos brasileiros, oferecendo a estes as mesmas oportunidades e condições para exercerem seus direitos e cumprirem seus deveres. O Estado Democrático de Direito não pode ser amoldado a certas condutas estatais que se voltam para a particularidade de uns ou interesse escuso de outros.

Um dispositivo constitucional corolário do princípio democrático e que implica o ideal de uma sociedade justa, é o artigo 37, inciso II, da CF/88:

“A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvados as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Tal dispositivo objetiva proteger o interesse público em seu sentido mais amplo, na medida que, por meio do certame público, garante-se obediência aos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade que devem nortear toda atuação estatal.

O respeito ao princípio do concurso público é direito assegurado desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, cujo art. 6º dispõe que: *“Todos os cidadãos são igualmente admissíveis a todos os cargos públicos, sem outra distinção que não seja capacidade ou talento”*.

Ademais, tal situação não é recente e já foi objeto de diversos pronunciamentos desta Egrégia Corte (Acórdão nº 2362/2010 – de 24/08/2010), razão ainda mais que suficiente para não se acatar os argumentos apresentados pelo gestor.

Neste passo, ressalto que a atividade de contador, tem natureza técnica e é essencial à regularidade da gestão pública, fazendo parte do cotidiano da atividade administrativa, posto que dela decorre dados e informações que sustentam as decisões administrativas dos administradores públicos.

Por pertinência ao alegado e, por caminhar em sintonia idêntica ao julgado acima esposado (Acórdão 2.362/2010-TCE/MT), cito breve trecho dos Acórdãos de nº 947/2007, 100/2006 e da Ementa da Ação Civil Pública, senão vejamos:

Acórdão 947/2007

“A administração pública deve, obrigatoriamente, contratar mediante processo licitatório quando os serviços desempenhados por profissionais especializados forem eventuais e não permanentes ou desenvolvidos por intermédio de pessoa jurídica. No caso de serviços permanentes, o gestor deve criar o cargo e realizar concurso público, salvo nas exceções previstas em lei.”

Acórdão 100/2006

A execução de serviços públicos deve ser feita por pessoal efetivo, submetido a concurso público, tal como determina a Constituição Federal, em seu inciso II do artigo 37. Entretanto, ante a exiguidade de prazos para a execução de programas federais e estaduais, admite-se a contratação temporária, sempre observando as regras fixadas para a Administração Pública: elaboração de lei específica para contratação, realização de Processo Seletivo Simplificado, respeito aos princípios da publicidade e impessoalidade na contratação.”

Ementa da Ação Civil Pública:

“Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. 1. A nomeação de servidor para cargo técnico de natureza permanente, sem a prévia realização de concurso público, constitui ato de improbidade administrativa tipificado previsto no art. 11 da Lei nº 8429/92. Processo: APL 994061059930 SP, Relator(a): Coimbra Schmidt, Julgamento: 26/07/2010, Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público, Publicação: 09/08/2010.”

Com essas considerações, em consonância com a SECEX e com o Ministério Público de Contas, entendo que a justificativa apresentada pelo gestor não tem o condão de afastar a irregularidade apontada. Tem-se ainda que a questão deve figurar como ponto de controle na análise das contas anuais do ente relativo ao exercício de 2014.

III) DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, nos termos do art. 47, inciso II; art. 212 da Constituição Estadual c/c o art.1º, inciso II, § 1º e art. 23 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica – TCE) c/c art. 194, inciso I, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno – TCE) e artigo 22, § 2º da Lei Complementar nº 269/2007, acolho em parte o Parecer nº 1.696/2014 do Ministério Público de Contas e apresento a proposta de **VOTO** no sentido de julgar **IRREGULARES COM DETERMINAÇÕES LEGAIS E APLICAÇÃO DE MULTAS** as Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Santo Antônio de Leverger, relativas ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do gestor **Senhor Wagner Belmiro Teixeira Silva**.

Nos termos do art. 71, inciso VII e VIII, da Constituição Federal, art. 47, inciso IX, da Constituição Estadual; art. 1º, incisos I e II, da Lei Complementar nº

269/2007, comino a seguinte sanção ao Sr. Wagner Belmiro Teixeira Silva, Gestor da Câmara Municipal de Santo Antônio de Leverger, exercício de 2013, **no valor total de 74 UPFs/MT** conforme dosimetria descrita abaixo:

I – Multa de 26 UPFs/MT ao gestor, com base no art. 75, incisos I e III da LC nº 269/2007 c/c o art. 289, incisos II e III, do RITCE/MT, em razão de **gastos do poder Legislativo acima do estabelecido no art. 29-A, I a VI, da Constituição Federal**, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT c/c o art. 6º, I, “b” da Resolução 17/2010. **(AA06 – GRAVÍSSIMA)**;

II – Multa de 11 UPFs/MT ao gestor, com base no art. 75, incisos I e III da LC nº 269/2007 c/c o art. 289, incisos II e III, do RITCE/MT, em razão da **ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração (art. 94 da Lei nº 4.320/1964)** nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT c/c o art. 6º, II, “a” da Resolução 17/2010. **(BB05 – GRAVE)**;

III – Multa de 11 UPFs/MT ao gestor, com base no art. 75, incisos I e II da LC nº 269/2007 c/c o art. 289, incisos II e III, do RITCE/MT, em razão de **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-MT nº 01/2007)** nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT c/c o art. 6º, II, “a” da Resolução 17/2010. **(EB02 – GRAVE)**;

IV – Multa de 11 UPFs/MT ao gestor, com base no art. 75, incisos I e III da LC nº 269/2007 c/c o art. 289, incisos II e III, do RITCE/MT, em razão do **não provimento de cargos de natureza permanente mediante concurso público** nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT c/c o art. 6º, II, “a” da Resolução

17/2010. (KB10 – GRAVE);

V – Multa de 15 UPFs/MT ao gestor, com base no art. 75, incisos I e IV da LC nº 269/2007 c/c o art. 289, incisos II e III, do RITCE/MT, em razão do **descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação proferida pelo TCE-MT. (art. 71 da Constituição Federal; art. 75, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 e art. 284-A, inciso VIII da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007)** nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT c/c o art. 6º, II, “b” da Resolução 17/2010. (HB – 04 – GRAVE).

Determino que as sanções impostas ao gestor deverão ser recolhidas com recursos próprios no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da publicação desta decisão, condicionando a quitação ao envio a este Tribunal de documentos comprobatórios de seus recolhimentos dentro desse mesmo prazo.

Determino ainda à atual gestão que:

a) **cumpra integralmente a decisão deste Tribunal contida no Acórdão nº 800/2012**, observando estritamente o limite de gastos com despesas totais da Câmara Municipal estabelecido no artigo 29-A, inciso I da Constituição Federal, uma vez que descumprir a Constituição não é mera irregularidade formal ou patrimonial, pois confronta o pacto político fundante do Estado Democrático de Direito;

b) adote providências urgentes tendentes a viabilizar a realização de concurso público para o provimento do cargo de contador e controlador interno, no prazo de 210 dias;

c) providencie o devido termo de responsabilidade dos bens móveis, nos termos dos artigos 94, 95 e 96 da Lei nº 4.320/1964;

d) estabeleça a implantação 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 do TCE/MT.

Pela inclusão da irregularidade KB10 como **ponto de controle** durante as auditorias das Contas Anuais da Câmara Municipal de Santo Antônio do Leverger – exercício de 2014.

Advirto à origem no sentido de que a reincidência nas impropriedades ou falhas apontadas poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos do art. 193, §1º do Regimento Interno.

Determino o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração de possível incidência de improbidade administrativa.

É a proposta de voto.

Cuiabá, 06 de junho de 2014.

(assinatura digital)¹

Moises Maciel

Conselheiro Substituto

¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

Gabinete do Conselheiro Substituto Moises Maciel/Tel. 3613-2919/email:gab.moisesmaciel@tce.mt.gov.br