



PROCESSO Nº : 13870/2014 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2014
INTERESSADO : SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE SINOP
GESTORES : JUVENTINO JOSÉ DA SILVA – Período: 01/01/2014 a 31/10/2014
TEODORO MOREIRA LOPES – Período: 01/11/2014 a 31/12/2014
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

EMENTA:

Contas anuais de gestão. Exercício de 2014. Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop. Parecer pela regularidade das contas com determinação legal, recomendação, aplicação de multa aos responsáveis, restituição ao erário e instauração de Tomada de Contas Especial.

PARECER Nº 6097/2015

I – DO RELATÓRIO

01. Trata-se das Contas Anuais de Gestão do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de SINOP, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade dos gestores: **Srs. Juventino José da Silva** – Período: 01/01/2014 a 31/10/2014 e **Teodoro Moreira Lopes** – Período: 01/11/2014 a 31/12/2014.



02. Os autos aportaram neste Ministério Público de Contas para fins de manifestação acerca dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, 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. 30-E, II, e 188 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

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

04. Segundo informações técnicas, o relatório inicial 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, sendo realizada inspeção *in loco* no período de 26 a 27/11/2014 e 11/05/2015 a 15/05/2015 na sede do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201/2014 e ofícios de apresentação da equipe ao gestor responsável, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

05. A Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Antônio Joaquim elaborou, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria que faz referência ao resultado do exame das contas anuais em tela, **elencando ao final 6 (seis) irregularidades, sugerindo a notificação dos responsáveis.**



06. Devidamente citados por meio dos Ofícios n.º 304, 305, 306 e 307/2015/GAB/JBC/TCE, os responsáveis apresentaram suas defesas acompanhadas de documentos.

07. Submetidos os autos novamente à análise técnica, a Secretaria de Controle Externo, esta emitiu de forma conclusiva, Relatório de Análise de Defesa, consignando o saneamento de 2 (duas) irregularidades inicialmente apontadas, mantendo as demais da seguinte forma:

Responsável: Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop – Sr Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período de 01/01/2014 a 31/10/2014.

1) JB01 DESPESAS_GRAVE_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).

1.1) Custeio de fatura de energia em atraso, resultando na incidência de juros e multas no valor de R\$ 5.669,98 (Cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais e noventa e oito centavos) - Tópico - 3.2. Despesas.

2) JB09 DESPESAS_GRAVE_09. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei 4.320/1964).

2.1) Elaboração a posteriori do empenho n.º. 586/2014 a favor da empresa Construtora Zancko Ltda ME, em contrário ao artigo 60 da Lei n.º. 4.320/64 - Tópico - 3.2. Despesas.

Deocleciano de Oliveira – Fiscal do Contrato – período de 01/01/2014 a 31/10/2014 e Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período 01/01/2014 a 31/10/2014.

3) JB03 DESPESAS_GRAVE_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, §



3º e 73 da Lei 8.666/1993).

3.1) O empenho nº. 543/2014, no valor de R\$ 25.166,90, efetuado a favor da empresa Construtora Zancko, foi liquidado em detrimento da apresentação de documentos suficientes para comprovar a integral e regular prestação de serviços - Tópico - 3.2. Despesas.

Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período de 01/01/2014 a 31/10/2014 e Teodoro Moreira Lopes ordenador de despesa – período de 01/11/2014 a 31/12/2014

4) JB01 DESPESAS_GRAVE_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).

4.1) Pagamento de multa indevida, mediante o empenho nº. 905/2014 no valor de R\$ 120.000,00, a favor da empresa Nortec – Consultoria, Engenharia e Saneamento Ltda. - Tópico - 3.2. Despesas.

Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período de 01/01/2014 a 31/10/2014 e Sergio Dal Manso – responsável contábil – período de 01/01/2014 a 31/12/2014

6) DB14 GESTAO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_14. Não-retenção de tributos, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo, por ocasião dos pagamentos a fornecedores (art. 11 da Lei no 101/2000).

6.1) Não houve retenção de IRRF – Imposto de renda sobre pessoa física relativo ao empenho nº. 349/2014 pago ao credor André Luiz Teixeira Costa, acarretando prejuízo ao erário no valor de R\$ 1.281,14 - Tópico – 3.2. Despesas.

08. Após vindo aos autos as Alegações Finais, vide doc. dig. n.º 168877/2015, vieram, então, os autos para parecer ministerial.

É o breve relatório.



II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – INTRODUÇÃO

09. Nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte danos ao erário.

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

11. Não se pode olvidar que incumbe a essa Corte de Contas o relevante papel de fiscalizar a aplicação das subvenções sociais e econômicas, bem como a renúncia de receitas, conforme disposto no art. 70 combinado com art. 75, ambos da Constituição Federal.

12. Analisando os autos da prestação de contas de gestão da unidade jurisdicionada marginada, bem como o relatório conclusivo de auditoria elaborado pela **Secretaria de Controle Externo da Relatoria do**



Conselheiro Antônio Joaquim, infere-se que os responsáveis do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop não observaram todos os comandos normativos pertinentes à condução da Instituição, na medida em que incorreram em 6 (seis) irregularidades, tendo 2 (duas) delas sido sanadas, conforme restou evidenciadas pelos apontamentos da Equipe Técnica.

II.2 – IMPROPRIEDADES MANTIDAS

II.2.1 – JB01 DESPESAS GRAVE 01.

Responsável: Sr Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período de 01/01/2014 a 31/10/2014.

1.1) Custeio de fatura de energia em atraso, resultando na incidência de juros e multas no valor de R\$ 5.669,98 (cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais e noventa e oito centavos) - Tópico - 3.2. Despesas.

13. Segundo análise daquela Eminente Relatoria, houve pagamento em atraso de fatura de energia, resultando na incidência de juros e multas no valor de R\$ 5.669,98 (cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais e noventa e oito centavos).

14. Em sua defesa o gestor tenta se eximir do apontamento alegando que se condená-lo a restituir os valores pagos a títulos de correção monetária, juros e multa nas liquidações das faturas de energia elétrica, é o mesmo que considerá-lo como incursos às penas da Lei de Improbidade Administrativa, diante da existência de duvida sobre os motivos que ocasionaram tais fatos.



15. Cita decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e trecho de doutrina de autoria de Hely Lopes Meirelles que tratam da aplicação das penas previstas na lei 8429/92.

16. Relata que não foi comprovado a culpa do gestor pelos atrasos no pagamento de faturas. Diante disso, seria inaplicável qualquer condenação a si mesmo não havendo outras provas concretas de possível ato ilícito.

17. A Secex informou que não consta em seus relatórios, nenhum questionamento de ato de improbidade administrativa que faz referência ao gestor, mas sim, do dano ao erário no valor de R\$ 5.669,98 (cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais e noventa e oito centavos) referente aos pagamento de juros e multas de energia elétrica diante da ausência de responsabilidade do responsável.

18. Reitera, sobre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92), e informa que não caber a esta E. Corte de Contas condenar agentes públicos por ato de improbidade administrativa, mas sim o Poder Judiciário.

19. Por fim, informa que as alegações do responsável são improcedentes, pois foi constatado que o Sr. Juventino José da Silva (gestor) foi quem autorizou o pagamento intempestivo da despesa conforme verifica-se na nota de empenho 672/00 e a ordem de pagamento 27002/00 (doc. dig. nº 126391/2015, fls. 35/39).

20. Em suas alegações finais, o gestor aduz que não depende só dele desempenhar as funções da Entidade, mais também conta com a colaboração do coordenadores, tesoureiros etc.



21. Diante disso, acha desproporcional a equipe técnica responsabilizá-lo pelos atos administrativos.
22. Cita também a Súmula 001 deste Tribunal de Contas, bem como julgados do TCE/MT, STF e STJ.
23. Por fim, pede a abertura de Tomada de Contas Especias para apuração de incontrovérsia dos fatos.
24. Sabe-se que a responsabilidade do erário deve recair somente sobre os valores originais e que possíveis acréscimos são de responsabilidade do gestor.
25. O gestor precisa ter consciência de que está lidando com dinheiro público. O erário não deve e nem pode sofrer por conta de sua gestão irresponsável ou imprópria, ainda que não tenha agido com dolo.
26. Dessa forma, não há o que se falar em abertura de Tomadas de Contas Especial, visto que já foi identificado o causador do dano.
27. Não se pode olvidar que considera-se ato ilegítimo aquele que não atende aos requisitos de legitimidade estabelecidos em lei para realização dos gastos públicos, e que não atenda ao viés do interesse público implícito na norma legal.
28. O doutrinador Sergio Jund conceitua ato antieconômico, como sendo *“o ato lesivo ao Erário, em razão da não observância dos preceitos constitucionais da racionalidade e da economicidade necessária e que deve ser observada na gestão dos recursos públicos (...). A prática de ato antieconômico que revela o des zelo e a falta de compromisso com os*



recursos pertencentes ao contribuinte (...).” (Administração, orçamento e contabilidade pública – 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 712).

29. O pagamento em atraso de despesas correntes do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop evidencia a ausência de planejamento da gestão, bem como o descuido no cumprimento de obrigações básicas da Administração, atraindo a responsabilidade do Ordenador de despesa.

30. Diante disso, a Administração deve ter ciência de suas despesas, inclusive com monitoramento pelo Sistema de Controle Interno do ente, cuja finalidade é realizar o acompanhamento preventivo na área contábil, financeira, patrimonial e operacional.

31. Vale acrescentar esta E. Corte de Contas firmou o seu entendimento no sentido de que o dispêndio de recursos públicos com o pagamento de juros e multa por atraso, além de revelar um planejamento deficiente do administrador, constitui despesa imprópria à finalidade do órgão público. Logo, o valor despendido deve ser restituído aos cofres públicos.¹

32. Desse modo, em razão da impropriedade apontada e dos fundamentos destacados neste item, entende o Ministério Público de Contas pela necessidade de **ressarcimento** dos recursos gastos com o pagamento de juros de mora e multas, a saber o valor de **R\$ 5.669,98 (cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais e noventa e oito centavos)**, bem como pela **aplicação de multa** pelo apontamento realizado, nos termos do art. 75, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, I, e art. 287, do Regimento Interno do TCE/MT e pela **determinação** a atual gestão para que

¹SÚMULA Nº 001 (sessão de julgamento 13-12-2013 – Tribunal Pleno): O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.



elabore planejamento financeiro afim de que evite o pagamento de despesas fixas e previsíveis além de sua data de vencimento.

II.2.2 – JB09 DESPESAS_GRAVE_09.

2.1) Elaboração a posteriori do empenho nº. 586/2014 a favor da empresa Construtora Zancko Ltda ME, contrário ao artigo 60 da Lei nº. 4.320/64 - Tópico - 3.2. Despesas.

33. Segundo análise da Equipe Técnica, a despesa mencionada refere-se ao empenho nº 586/2014 para prestação de serviços de eletricitista (850 horas), pintura (680 horas) e pedreiro (580 horas) no valor de R\$ 28.057,00 (vinte e oito mil, cinquenta e sete reais) a favor da empresa Construtora Zancko Ltda ME, tendo sido elaborado no data de 06/08/2014 e liquidada a despesa com seu pagamento integral no dia 12/08/2014.

34. O gestor alegou que mesmo constando a mesma data a Nota de Empenho e a Liquidação, os auditores não comprovou que os serviços foram prestados antes da Nota de Empenho, como também não levou em consideração as definições do contrato para realizar a prestação de serviços.

35. Aduz, que os serviços foram prestados por vários funcionários da empresa contratada, diferente da visão dos auditores como se os serviços fossem prestados por apenas um servidor.

36. Salaria que os serviços foram prestados entre a emissão do empenho e o efetivo pagamento da despesa. Por isso, que foi feito o empenho e a liquidação na mesma data.



37. Por fim, pede o afastamento da irregularidade pelo fato que não houve má-fé e nem prejuízo ao erário, tendo comprovado que os serviços foram executados.

38. A Secex, não acatou as justificativas do gestor pelo fato que caberia a ele comprovar como no intervalo de apenas 24 horas (durante o dia 06/08/2014), foi executado pela Construtora Zancko, a favor do SAAES SINOP, a execução de 850 horas de serviços de eletricitista, 680 horas de pintura e 580 horas de pedreiro, conforme consta nos documentos do empenho 586/2014.

39. Informa, que a liquidação da despesa não só se limita a emissão de notas fiscais, mas sim, de um conjunto de procedimentos que visa apurar o direito adquirido pelo credor, ou seja, se houve ou não a efetiva prestação dos serviços, conforme preceitua o art. 63 da Lei 4.320/64.

40. Em suas alegações finais, o gestor rebate o apontamento feito pela equipe técnica, informando que os serviços feitos pela contratada foram prestados por 4 (quatro) equipes de profissionais, como também foram cedidos pela referida empresa contratada 9 (nove) funcionários para realização de prestação de serviços, conforme consta no relatório de entrega da obra feito pela Construtora Zancko.

41. Em que pese as justificativas do gestor, esta não pode prosperar diante que de fato restou demonstrada a realização das fases da despesa após a prestação de serviços. Portanto, está-se diante de flagrante desrespeito aos art. 60, caput e art. 63, § 2º, II, da Lei nº 4320/64, conforme segue:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.



§ 1º *Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.*

§ 2º *Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.*

§ 3º *É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.*

(...)

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.

42. Sendo assim, o Ministério Público de Contas, endossando o entendimento da equipe técnica, **opina** pela manutenção do apontamento, para fins de aplicação de multa ao gestor responsável, em razão da autorização de despesa sem observação de preceitos legais, com fulcro no art. 289, II, da Resolução nº14/2007, bem como sugere **recomendação** a atual gestão para que haja estrita obediência aos estágios da despesa, notadamente aqueles descritos nos artigos 60 a 65 da Lei n.4.320/64.

Deocleciano de Oliveira – Fiscal do Contrato – período de 01/01/2014 a 31/10/2014 e Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período 01/01/2014 a 31/10/2014.

II.2.3 – JB03 DESPESAS_GRAVE_03.

2.3. O empenho nº. 543/2014, no valor de R\$ 25.166,90, efetuado a favor da empresa Construtora Zancko, foi liquidado em detrimento da



apresentação de documentos insuficientes para comprovar a integral e regular prestação de serviços - Tópico - 3.2. Despesas.

43. Quanto a esse apontamento a equipe técnica informou que o empenho nº. 534/2014, no valor de R\$ 25.166,90 (vinte e cinco mil, cento e sessenta e seis reais e noventa centavos), foi liquidado sem o respaldo de qualquer documento que indicasse a quantidade de pedreiros, o local da execução dos serviços, os dias em que as atividades ocorreram, planilha de medição ou conferência das horas trabalhadas, enfim, não há nenhum documento que comprove a execução dos serviços

44. Em sua defesa, o gestor aduziu que, embora a equipe de auditoria não ter encontrado as planilhas de medição nos autos do processo, os serviços foram prestados conforme o atesto no verso das notas fiscais, pois tratava-se de correção de calçadas decorrentes de manutenção na rede de distribuição de água do município.

45. Cita, que foi seguidos todos requisitos do art. 63 da Lei Federal 4.320/64, bem como salienta que apesar da Secex ter duvidas que os serviços foi devidamente prestados, diante da ausência da planilha de medição, e o curto espaço de tempo entre a homologação do certame e a realização da despesa, não foram comprovados que os serviços foram prestados.

46. Sobre a defesa, Secex, informou que este apontamento também se estende ao Sr. Deocleciano de Oliveira Filho (Fiscal de Contrato), contudo este permaneceu inerte em sua defesa. Porém, informa que o gestor Sr. Juventino José da Silva manifestou sua defesa, no que concerne as circunstancias objetivas, que terá validade também para o Sr. Deocleciano de Oliveira Filho.



47. Após, analisar a defesa do gestor, a Secex verificou que o mesmo tenta se eximir-se do ônus da prova, pelo fato que o mesmo contesta a relatoria a comprovação que os materiais ou serviços não foram entregues ou prestados, não cabendo a equipe técnica comprovar, mais sim, o dever do gestor provar que os serviços objeto do empenho 543/2015 foram regular e integralmente prestados.

48. Informa, que diante da inexistência de elementos suficientes para validar a liquidação, apenas requisitou que o gestor comprovasse, mediante documentos idôneos, que o serviço contratado foi executado.

49. Salaria que foram considerados todos os elementos e documentos juntados pelo gestor (requisição de serviços, nota de empenho, liquidação, ordem de pagamento, nota fiscal e copia de cheque) – conforme constata-se nas (fls. 95 a 102 do doc. dig. 126391/2015) – entretanto, não foram suficientes para validar a liquidação da despesa.

50. Em suas alegações finais, o gestor informa que deve levar em consideração o relatório elaborado pela prestadora de serviço, em que consta especificado toda logística empregada na realização da prestação dos serviços.

51. Relata, que os serviços prestados para a distribuição de água para toda a cidade, são realizados em horários distintos, sendo qualquer hora do dia ou da noite.

52. Diante disso, pede que seja considerado o relatório detalhado da prestação de serviços, onde constam fotos de amostras dos locais aonde os serviços foram realizados.



53. Contudo, razões assistem à Secex pela manutenção da irregularidade. Considera-se dispêndio ilegítimo aquele que não atende os requisitos de legitimidade estabelecidos em lei para realização dos gastos públicos, ou ainda, não esteja suficientemente motivado e comprovado quanto a real necessidade e utilização e ao seu valor, de forma a não atender ao viés do interesse público implícito na norma legal.

54. É de conhecimento que legalmente são previstos quatro estágios da despesa (fixação, empenho, liquidação e pagamento). Sendo que esses estágios ou fases estão previstos na Lei nº 4.320/64 e no Decreto 93.872/86. Adiciona-se a tais estágios a necessidade de programação financeira, a qual está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, onde estabelece que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º, da LRF).

55. Dessa maneira, empenhar despesa é apenas uma autorização da autoridade competente para tal, através de uma assinatura, ordenando, em nome do Estado, a assunção de uma obrigação. Para que não reste dúvida, a Lei nº 4.320/64, prevê:

“É vedada a realização de despesa sem prévio empenho” (art. 60, da Lei nº 4.320/64).

56. Portanto, o empenho consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, e § 1º e 2º da Lei nº 4.320/64).



57. A liquidação compreende o 2º estágio de execução da despesa e é caracterizada pela entrega da obra, bens, materiais ou serviços, objeto do contrato com o fornecedor, e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

58. Na liquidação da despesa é verificado se o contrato ou a entrega dos bens adquiridos foi efetivamente cumprido pelo fornecedor, fulcrado, na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

59. Neste sentido, a lei de licitações no seu artigo 73, I, b, dispõe :

“Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

(...)

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;”

60. Neste mesmo entendimento entende Zênite, que o “*termo circunstanciado será apropriado às situações em que eventuais incorreções poderão gerar prejuízos muito graves.*” Devendo ter adoção de uma “*conduta mais cautelosa por parte da autoridade competente pelo recebimento, conferindo-se, dessa maneira, maior certeza de que o objeto foi executado em conformidade com os termos pactuados*”².

61. Importa destacar também, que cabe ao gestor do dinheiro público o ônus de demonstrar a correta aplicação dos recursos sob sua

² ZÊNITE. Revista de Direito Administrativo. **Recebimento do objeto do contrato.** Doutrina -538/124/Jun/2004.



gestão, sendo este entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União nos seguintes termos:

“A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'.

*Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexó entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes”.*³

62. Nesse diapasão, revelam-se as atitudes desidiosas dos responsáveis, devido à ausência de relatório que discrimine os serviços prestados, devido ausência de documentos motivadores e autorizativos para a liquidação das despesas, cabendo, assim, **ressarcimento ao erário municipal**, pelos responsáveis na medida de suas responsabilidades no valor de **R\$ 25.166,90 (vinte e cinco mil, cento e sessenta e seis reais e noventa centavos)**, bem como pela **aplicação de multa** pelo apontamento realizado, nos termos do art. 75, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, I, e art. 287, do Regimento Interno do TCE/MT, e pela **recomendação** a atual gestão, para que somente autorizem pagamentos quando o processo estiver respaldado por documentos que comprovem a integral e regular

³ Acórdãos 162/2004, 129/2004, 94/2004, 61/2004 e 1.498/2003, todos da 2ª Câmara.



execução do serviço ou fornecimento de material, conforme prevê o artigo 63 da Lei n. 4320/64.

Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período de 01/01/2014 a 31/10/2014 e Teodoro Moreira Lopes ordenador de despesa – período de 01/11/2014 a 31/12/2014

II.2.4 – JB01 DESPESAS GRAVE 01.

2.4. Pagamento de multa indevida, mediante o empenho nº. 905/2014 no valor de R\$ 120.000,00, a favor da empresa Nortec – Consultoria, Engenharia e Saneamento Ltda. - Tópico - 3.2. Despesas.

63. A Secex constatou que houve pagamento de multa de rescisão a favor da empresa Nortec – Construtora, Engenharia e Saneamento Ltda., no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), conforme o empenho nº 905/2014.

64. Em sua defesa, os responsáveis tentam se justificar alegando que a rescisão do contrato com a empresa Nortec – Construtora, Engenharia e Saneamento Ltda., se deu pelo fato da incerteza se os serviços seriam concedidos à iniciativa privada, tendo vista da morosidade do trâmite, e, conseqüentemente da aprovação do Poder Legislativo. Sendo portanto, um fato imprevisível conforme as informações contidas no ofício nº 58/2014 (doc. dig. nº 126391/2015 pág. 94).

65. Informam, que a continuidade do contrato poderia acarretar em lesões superiores às causadas aos cofres públicos, quanto a sua rescisão.

66. Aduzem, que apesar da Administração Pública se beneficiar das



cláusulas exorbitantes em face do interesse público para prestação de serviços por ela contratado, cabe a ela reaver o interesse econômico-financeiro da formalização do contrato.

67. Dessa forma, relatam que por ser o Ente quem pediu a rescisão do contrato, caberia a ele arcar com as obrigações contratuais indenizado a empresa o devido valor acordado no referido contrato.

68. Citam também, alguns doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Melo, Hely Lopes Meirelles e Marçal Justem Filho, que relatam sobre o equilíbrio econômico dos contratos administrativos ao longo da sua execução.

69. Apesar das justificativas apresentadas pelos responsáveis, estas não foram acatadas pela Secex, tendo em vista que tanto o gestor da SAAES, quanto a maioria da população local, em razão da ampla divulgação na imprensa local sobre o referido assunto tinha conhecimento sobre as atividades do SAAES.

70. Informou, ainda, que após a homologação da concorrência pública nº 02/2014, ocorrida em 03/09/2014, o gestor da SAAES, tinha que notificar empresa Nortec – Consultoria, Engenharia e Saneamento Ltda., imediatamente sobre a rescisão contratual, levando mais de 40 (quarenta) dias para notificá-la, ocorrido em 17/10/2014, e tendo empenhado e liquidado a multa da rescisão em 19/12/2014.

71. Destaca-se também, que é inconcebível a fixação de multa estipulada no contrato nº 23/2013, pelo fato de resultar na criação de obrigação de indenizar sem a demonstração da existência do prejuízo



(consulta 837.374/2011 do TCE-MG)⁴.

72. Por derradeiro, a Secex relata que o artigo 79, § 2º, da Lei Federal 8666/93, fala que em caso de rescisão de contratos administrativos, ao particular e devido a indenização por gastos comprovados, apresentados em regular processo administrativo, situação absolutamente distinta do custeio de multa pré-fixada.

73. Pois bem. Cumpre ressaltar, que o particular contratado não poderia ser beneficiário de cláusula penal em contrato administrativo, em virtude da incompatibilidade com o regime jurídico administrativo, que sobreleva a supremacia do interesse público e a indisponibilidade da coisa pública.

74. Nesse sentido é a preciosa lição de Caio Mário da Silva Pereira:

“O efeito fundamental da pena convencional, e que pode ser assinalado como determinação cardeal, é a sua exigibilidade pleno iure (Código Civil de 2002, art. 408), no sentido de que independe da indagação se o credor foi ou não prejudicado pela inexecução do obrigado (Código Civil de 2002, art. 416). Daí autorizar a boa hermenêutica do princípio a declaração de que o credor não está obrigado a alegar e provar o prejuízo que do inadimplemento lhe resulte. O que tem a demonstrar, e isto é o pressuposto da pena convencional, é a ocorrência da inexecução, pois que a vontade das partes, neste passo soberana, não pode ser violentada, bastando assim que hajam estatuído uma técnica de libertar-se dos riscos e das delongas de uma apuração de danos”⁵

⁴*Partindo, então do pressuposto de que é inadmissível a fixação de cláusula penal moratória em desfavor da Administração no caso de rescisão contratual, concluiu ser também inadmissível todos os outros casos de fixação de multa apriorística, por resultar na criação de obrigação de indenizar sem a demonstração da existência de prejuízo. O parecer do relator foi aprovado (Consulta n. 837.374, Rel. Cons. Elmo Braz, 24.08.11).*

⁵Art. 416. Para exigir a pena convencional, não é necessário que o credor alegue



75. Desta feita, na hipótese do descumprimento de cláusula contratual pelo ente público, mesmo que inexistente prejuízo para o particular, estaria a Administração obrigada ao pagamento de pena convencional.

76. Em consonância com tais princípios administrativos, a Lei n. 8.666/93, em seu art. 79, §2º, expressamente determina que, nos casos de rescisão do contrato sem culpa do contratado, seja ele ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido.

77. Vislumbra-se, pois, que a lei destinada a regular especificamente os contratos administrativos exige, para fins de indenização pelo poder público, a efetiva comprovação da lesão sofrida pelo particular, não se admitindo presunções ou convenções.

78. Nessa toada, a lei exige para fins de indenização pelo poder público, a efetiva comprovação da perda monetária da empresa, como por exemplo, parcelas do contrato em atraso ou não pagas, gastos com desmonte de equipamentos ou estruturas, ou até mesmo a existência de lucros cessantes, todavia, destaca-se, são gastos comprovados a posteriori, em devido processo administrativo, não confundido-se com multa contratual ou indenização calcada em presunções ou em percentual inserido, de modo antecipado, no respectivo instrumento contratual.

79. Diante disso, denota-se que no presente apontamento não ocorreu nenhum evento abrupto ou inesperado, muito menos caso fortuito ou força maior, que validasse a anulação atípica dos contratos prejuízo. PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 151.



administrativos, constatando só o pedido de rescisão do Ente a empresa Nortec, tendo amparo no artigo 79, inciso II, da Lei n.º 8.666/93.

80. Assim, entende este Procurador de Contas que tais ocorrências impediram a transparência na prestação de contas da Conveniada e autenticidade da despesa para um lícito repasse de recursos públicos, uma vez que o valor pago ao credor foi de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil).

81. Desta feita, entende-se necessário uma apuração pormenorizada da prestação de contas do Contrato nº 23/2013, referente a prestação de serviço feito pela empresa empresa Nortec – Consultoria, Engenharia e Saneamento Ltda, sendo pertinente o afastamento da impropriedade, no presente momento, para que essa análise se torne substancial quanto ao apontamento de todos os seus responsáveis (Ordenador de despesa, Fiscal de Contrato, representantes da Conveniada, setor jurídico etc.), e ainda de todas as incursões que possam ter gerado dano ao erário e/ou administração irregular dos recursos repassados.

82. Diante disso, torna-se vital a instauração de **Tomadas de Contas Especial** por parte da Secretaria de Controle Externo desta Egrégia Corte, com o escopo que seja apurado a prestação de contas do contrato supracitado, bem como a verificação da malversação do erário e aplicação ilegítima de recursos públicos.

83. Neste contexto, é imperiosa a citação de todos os responsáveis pela prestação de contas do referido Contrato nº 23/2013, integrantes tanto da parte Conveniada quanto do Poder Concedente (Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop).

Juventino José da Silva – ordenador de despesa – período de



01/01/2014 a 31/10/2014 e Sergio Dal Manso – responsável contábil – período de 01/01/2014 a 31/12/2014

II.2.5 – DB14 GESTAO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_14.

II.2.5. Não houve retenção de IRRF – Imposto de renda sobre pessoa física relativo ao empenho nº. 349/2014 pago ao credor André Luiz Teixeira Costa, acarretando prejuízo ao erário no valor de R\$ 1.281,14 - Tópico – 3.2. Despesas.

84. Foi verificado pela Auditoria, a ausência de retenção e recolhimento de IRRF, relativo ao empenho n.º 349/2014 pago ao credor André Luiz Teixeira Costa, acarretando prejuízo ao erário no valor de R\$ 1.281,14 (um mil duzentos e oitenta e um reais e quatorze centavos).

85. Em sua defesa os responsáveis alegaram que trata-se de caso isolado, não havendo intenção de causar qualquer lesão ao erário, uma vez que o prazo prescricional não foi ultrapassado.

86. Relata que houve apenas erro material, não havendo má-fé, dolo, enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Desta feita, pede pela conversão da irregularidade em recomendação.

87. A Secex rejeitou os argumentos trazidos à baila, devido a gestão do SAAES não ter comprovado que o imposto foi devidamente retido pelo Ente.

88. Em suas alegações finais os responsáveis só ratificaram suas justificativas, e citaram o julgamento das Contas de Gestão da Prefeitura



Municipal de Alto Paraguai, em que fora convertida a irregularidade sobre a não retenção de ISSQN em determinação.

89. A impropriedade em questão versa sobre a responsabilidade na gestão fiscal imposta aos Entes da Federação, prevendo o art. 11 da Lei de Responsabilidade, como requisito essencial da administração, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional da unidade.

90. Trata-se, outrossim, de obrigação inescusável do Administrador a retenção do imposto sobre os valores pagos ao prestador de serviço, calculados mediante aplicação de alíquotas progressivas, de acordo com as tabelas deduzidas no Decreto regulamentador, configurando a omissão verdadeira renúncia de receita em detrimento dos cofres municipais, sendo esta conduta diametralmente oposta aos requisitos de responsabilidade na gestão fiscal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

91. Nesse sentido, veja-se:

*Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e **efetiva arrecadação** de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. (grifo nosso)*

92. Não obstante autorize a norma de regência do Imposto de Renda a realização de deduções sobre o montante a ser recolhido em virtude da existência de dependentes do contribuinte, não configura tal situação a isenção automática da obrigação tributária.

93. Ante o exposto, faz-se imperiosa a **recomendação** à atual gestão para que observe os mandamentos contidos nos arts. 628, 628, 631 e 647 do Decreto federal nº 3.000/99, assegurando a efetiva retenção de



receitas tributárias, cabendo ainda punição aos responsáveis no limite de suas responsabilidades, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT.

94. Devido a ausência de retenção do IRRF do prestador de serviço pessoa física Sr. Andre Luiz Teixeira Costa, caberá a **remessa** dos autos a Receita Federal (RF), para que adote as medidas que entender necessárias.

III – DO CUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES PRETÉRITAS

95. Este tópico é no sentido de analisar as determinações e recomendações das Contas de gestão prestadas nos exercícios anteriores.

96. Verifica-se que foram atendidas as determinações exaradas nos Acórdãos nº 217/2013 e nº 86/2014.

97. Pelo exposto, diante ao cumprimento das determinações exaradas nas contas de gestão anterior, conclui-se este *Parquet* de Contas, pela inexistência de possível aplicação pecuniária ao gestor acerca deste item.

IV – DA EXISTÊNCIA DE DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES OU TOMADAS DE CONTAS CONTRA O ÓRGÃO

98. Novamente, observando-se detidamente os autos, constata-se que não há, contra a Gestão do SAAES, exercício 2014, Denúncias, instauradas e Tomadas de Contas.

99. No entanto, constata-se a existência de Representação, cujo o



Processo n.º 54895/2015, ainda não foi julgado.

V – DA ANÁLISE GLOBAL

100. Em análise final, de tudo quanto apurado nestes autos, é possível extrair que, em termos gerais, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop apresentou resultado satisfatório no desempenho dos atos de gestão relativos ao exercício de 2014, evidenciados pelos quesitos avaliados pela Equipe Técnica.

101. No entanto, sem dúvida, as impropriedades em questão não podem ser desprezadas, podendo, contudo, ser suficientemente punidas por este Tribunal de Contas com a aplicação da multa regimental e restituição ao erário municipal, além da expedição de determinações e recomendações ao atual gestor, ou quem lhe tenha sucedido, para que adote as providências necessárias para que não se repita na próxima prestação contas.

102. Portanto, com base na fundamentação supra, manifesta o Ministério Público de Contas que a presente prestação de contas seja julgada regular, sendo necessária, entretanto, a imposição de multa e a emissão de determinação, com o fim de corrigir as falhas encontradas.

VI – DA CONCLUSÃO

103. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos acerca da gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da unidade gestora em análise, o **Ministério Público de**



Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) **manifesta**:

a) pelo proferimento de decisão definitiva pela **regularidade** das Contas Anuais de Gestão do **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop**, referentes ao exercício de 2014, sob responsabilidade dos **Srs. Juventino José da Silva período de (01/01/2014 a 31/10/2014) e Teodoro Moreira Lopes período de (01/11/2014 a 31/12/2014)**, com fundamento no artigo 21, §1º, da LC nº 269/2007, combinado com o artigo 193, §2º do RITCE/MT;

b) pela **determinação** ao **Sr. Juventino José da Silva** Ordenador de Despesa - período de (01/01/2014 a 31/10/2014), para que **restitua, com recursos próprios referente**, os gastos com o pagamento de juros de mora e multas, a saber o valor de **R\$ 5.669,98 (cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais e noventa e oito centavos)**, concernente à irregularidade JB01, subitem 1.1;

c) pela **determinação** ao **Sr. Juventino José da Silva** - Ordenador de Despesa - período de (01/01/2014 a 31/10/2014) e o **Sr. Deocleciano de Oliveira** – Fiscal do Contrato – período de 01/01/2014 a 31/10/2014 para que **restituam, com recursos próprios**, referente ao pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação referente ao empenho nº 543/2014 no valor de **R\$ 25.166,90 (vinte e cinco mil, cento e sessenta e seis reais e noventa centavos)** concernente à irregularidade JB03, subitem 3.1;

d) pela aplicação de **multa** regimental, ao **Sr. Juventino José da Silva** - Ordenador de Despesa - período de (01/01/2014 a 31/10/2014),



em razão das seguintes irregularidades:

d.1) referente a irregularidade **JB01 (item 1.1)**, com fundamento no do art. 75, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, I, e art. 287, do Regimento Interno do TCE/MT;

d.2) referente a irregularidade **JB09 (item 2.1)**, com fundamento no art. 289, II, da Resolução nº14/2007;

e) pela aplicação de **multa** regimental, ao **Juventino José da Silva** - Ordenador de Despesa - período de (01/01/2014 a 31/10/2014) e o **Sr. Deocleciano de Oliveira** – Fiscal do Contrato – período de 01/01/2014 a 31/10/2014, na medida de suas responsabilidades, em razão do cometimento da irregularidade **JB03 (item 3.1)**, com fundamento no art. 75, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, I, e art. 287, do Regimento Interno do TCE/MT;

f) pela aplicação de **multa** regimental, aos **Sr. Juventino José da Silva** - Ordenador de Despesa - período de (01/01/2014 a 31/10/2014) e o **Sr. Sérgio Manso** – Responsável Contábil – período de (01/01/2014 a 31/12/2014), na medida de suas responsabilidades, em razão do cometimento da irregularidade **DB014 (item 6.1)**, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT;

g) pela emissão de **recomendação** para que a gestão atual do SAAES:

g.1) haja estrita obediência aos estágios da despesa, notadamente aqueles descritos nos artigos 60 a 65 da Lei n.4.320/64;



g.2) somente autorizem pagamentos quando o processo estiver respaldado por documentos que comprovem a integral e regular execução do serviço ou fornecimento de material, conforme prevê o artigo 63 da Lei n. 4320/64;

g.3) observe os mandamentos contidos nos arts. 628, 628, 631 e 647 do Decreto federal nº 3.000/99, assegurando a efetiva retenção de receitas tributárias

h) pela emissão de **determinação** para que a gestão atual do SAAES:

h.1) elabore planejamento financeiro que evite o pagamento de despesas fixas e previsíveis além de sua data de vencimento;

h.2) seja conferida estrita regularidade das retenções de imposto de renda sobre a pessoa física;

i) pela **determinação de instauração de Tomada de Contas Especial**, por parte da Secretaria de Controle Externo desta Egrégia Corte com o escopo que seja apurado a prestação de contas do Contrato nº 23/2013, devendo citar todos os integrantes tanto da parte Conveniada quanto do Poder Concedente (Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop);

j) pela **remessa** dos autos a Receita Federal (RF), para que adote as medidas que entender necessárias diante da ausência de retenção do IRRF, do contribuinte pessoa física Sr. Andre Luiz Teixeira Costa;



I) pela emissão de **alerta**, a fim de que a atual gestão do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sinop observe os ditames impostos por esta E. Corte de Contas, no julgamento da presente prestação de contas, a fim de evitar eventual reincidência que possa acarretar a irregularidade superveniente de suas contas.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 18 de setembro de 2015.

(assinatura digital)⁶

Getúlio Velasco Moreira Filho
Procurador de Contas

⁶ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.