



PROCESSO Nº : 16.896-3/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO Nº 55/2017 - SC
UNIDADE : AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
: DELEGADOS DO MUNICÍPIO DE SINOP
RECORRENTE(S) : JUVENTINO JOSÉ DA SILVA
: LUCIANA DOS SANTOS MARTINS
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 1.149/2018

RECURSO ORDINÁRIO EM TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. EXERCÍCIO DE 2015. AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO MUNICÍPIO DE SINOP. ACÓRDÃO Nº 55/2017-SC. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Ordinário¹ interposto pelo Sr. **JUVENTINO JOSÉ DA SILVA**, Ex-Diretor Presidente da AGER/SINOP, e por **LUCIANA DOS SANTOS MARTINS**, responsável pelo APLIC, contra o Acórdão nº 55/2017-SC², na forma dos artigos 63, 64, inciso I e 67 da Lei Complementar 269/2007, bem como art. 270, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

2. Por meio do presente instrumento recursal, os gestores buscam a reforma dos seguintes pontos nos quais foram condenados pelo Acórdão nº 55/2017-SC:

- **Multa de 6 UPFs/MT para cada um dos jurisdicionados (totalizando 12 UPFs/MT), em razão da divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica:**
 - **JUVENTINO JOSE DA SILVA - ORDENADOR DE DESPESAS**
 - **LUCIANA DOS SANTOS MARTINS - RESPONSÁVEL PELO APLIC**

1 Malote Digital - Documento nº 23738/2018.

2 Documento Digital nº 9860/2018.



1 - MB 03. Prestação Contas_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução Normativa nº 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT).

1.1 Divergência entre as informações das Notas Fiscais verificadas pela Equipe Técnica e as encaminhadas via Sistema APLIC.

☐ **Multa de 06 UPFs/MT para o jurisdicionado, em razão da mal comprovação de despesas:**

• **JUVENTINO JOSE DA SILVA** - ORDENADOR DE DESPESAS

2 - JB10 DESPESAS_GRAVE_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964).

2.1 Despesas liquidadas sem a juntada de documentos suficientes para comprovar ou esclarecer a sua realização. - Tópico - 3.2.

Despesas

☐ Restituição de **6.000,00 (seis mil reais)** em solidariedade, em razão da mal comprovação de despesas, dado a falta de atesto da execução dos serviços na NF 9547 da empresa Dura-lex Sistemas de Gestão Pública LTDA.

• **JUVENTINO JOSE DA SILVA** - ORDENADOR DE DESPESAS

• **DURA-LEX SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA LTDA** – Empresa prestadora dos serviços.

3. Em suas razões, no que se refere à condenação relacionada à irregularidade MB03, os Recorrentes relatam que na conclusão do r. Voto condutor afirmou-se que teriam havido falhas na gestão administrativa sem que houvesse, contudo, prejuízo ao erário, benefícios a terceiros, indícios de dolo ou má-fé ou a prática de atos análogos àqueles considerados improbidade administrativa. Nesse sentido, afirmaram que não poderia haver condenação pecuniária a título de multas ou ressarcimento.

4. Afirmam que já teriam sido penalizados por multa derivada da “falha administrativa” em sede de julgamento das Contas Anuais e, novamente, estariam sendo penalizados na presente Tomada de Contas pelo mesmo fato. Ademais, asseveram que:

“o gestor inábil não deve ser penalizado por falhas administrativas, é não só possível como necessário, eis que atingindo o objetivo fim de maneira eficiente e honesta ao mesmo tempo, o gestor dá solução ao problema sem se beneficiar da situação e muito menos provocar prejuízo ao erário.”³



5. Referente ao segundo ponto objeto desse Recurso Ordinário, os Recorrentes asseveraram que a condenação teria se dado “a grosso modo - **por não estar atestada a Nota fiscal, o serviço não foi prestado**”.⁴ (Grifos no Original)

6. Com efeito, aduziram os Recorrentes que não teria sido comprovada nos autos a ausência da prestação dos serviços contratados com a empresa DURA-LEX SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA LTDA., sendo que o acórdão teria aplicado multa e determinado o ressarcimento apenas em decorrência de irregularidade formal nos processos de liquidação de despesas.

7. Submetidos os autos à distribuição, o Recurso Ordinário foi encaminhado ao Conselheiro Luiz Henrique Lima, que proferiu juízo de admissibilidade positivo e, ato contínuo, determinou o envio à Secretaria de Controle Externo da 1ª Relatoria para apreciação do feito.⁵

8. A Equipe Técnica se manifestou⁶ pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário e, no mérito, pelo seu **provimento parcial**, com a finalidade de:

- a) excluir a aplicação de multa à recorrente Luciana dos Santos Martins, responsável pelo Sistema APLIC, no valor equivalente a 06 (seis) UPF's/MT, em razão das irregularidades descritas nos itens MB 03 (Prestação de Contas _03) e JB10 (Despesas Graves – Ausência de documentos comprobatórios de despesas);
- b) excluir a condenação solidária consubstanciada na restituição ao erário do valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), havida nesses autos contra o ordenador de despesas Juventino José da Silva e a empresa Dura-Lex Sistemas de Gestão Pública Ltda.; e,
- c) manter a condenação ao recorrente, Juventino Jose da Silva, consistente no pagamento de multa equivalente à 6 UPF's/MT, em razão da irregularidade descrita no item MB 03 (Prestação de Contas _ 03 – divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica).

4 Malote Digital - Documento nº 23738/2018 – página 09.

5 Decisão Singular – Documento nº 45697/2018.

6 Relatório Técnico de Recurso – Documento nº 63448/2018.



9. Vieram os autos para manifestação ministerial.

10. É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

11. Antes de adentrar na análise de mérito, cumpre ressaltar o acerto na decisão do Relator ao proferir **juízo de admissibilidade positivo** em relação ao presente recurso ordinário.

12. A peça foi interposta por partes legítimas e interessadas na modificação do Acórdão nº 55/2017–SC (ex-diretor presidente da AGER/Sinop e a responsável pelo APLIC), tendo em vista a pretensão de excluir as multas e a condenação de ressarcimento que lhes foram impostas na decisão colegiada.

13. No que se refere à tempestividade, a decisão recorrida foi divulgada no DOC do dia 22/01/2018, sendo considerada como data de publicação o dia 23/01/2018, conforme certidão (Documento Digital 12704/2018), tendo sido protocolada a peça recursal em 07/02/2018 (Termo de Aceite - documento nº 23738/2018), dentro do prazo estabelecido no artigo 64, § 4º, da Lei Complementar 269/2007 c/c o artigo 270, § 3º, do RITCE/MT. Tempestivo, portanto, o Recurso Ordinário interposto.

14. Por fim, ressalta-se que o recurso se amolda à hipótese de cabimento prevista no art. 270, I, do RITCE/MT, já que interposto em face de acórdão das Câmaras desta Corte.

15. Assim, o *Parquet* de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** do presente Recurso Ordinário.



2.2. Mérito

16. O item do Acórdão nº 55/2017–SC combatido por meio do presente Recurso Ordinário refere-se ao trecho transcrito abaixo:

(...) aplicar ao Sr. Juventino José da Silva (CPF nº 050.704.128-33) **as multas a seguir relacionadas, que totalizam 12 UPFs/MT:** a) 6 UPFs/MT em razão da divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (MB 03 – Grave); e, **b) 6 UPFs/MT em razão da mal comprovação de despesas (JB 10 – Grave; e, aplicar à Sra. Luciana dos Santos Martins (CPF nº 020.091.171-66) a multa de 6 UPFs/MT, em razão da divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (MB 03 – Grave); e, por fim, determinando ao Sr. Juventino José da Silva e à empresa Dura-Lex (CNPJ nº 86.952.587/0001-54) que restitua aos cofres públicos municipais, solidariamente, o valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), pelos motivos expostos no voto do Relator. (...) ⁷. (Grifamos)**

17. Conforme já exposto, o recurso pretende reformá-lo para que sejam afastadas as multas e a condenação de ressarcimento ao erário aplicadas no julgamento da Tomada de Contas Ordinária, que analisou a regularidade das despesas decorrentes da execução dos Contratos nºs 01, 04, 05, 07 e 08/2015, firmados pela **Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Sinop**.

18. Passa-se a analisar as razões do Recurso Ordinário.

2.2.1 Divergência entre as informações das Notas Fiscais verificadas pela Equipe Técnica e as encaminhadas via Sistema APLIC – Irregularidade MB 03.

19. O achado de auditoria n. 1 relata que há divergência das informações encaminhadas via Sistema APLIC e aquelas coletadas pela Equipe Técnica quando da análise dos processos físicos na AGER/SINOP. Vejamos:

⁷ Acórdão – Documento Digital nº 9860/2018 – página 2.



**Responsáveis: Juventino José da Silva – Ordenador de Despesas
Luciana dos Santos Martins – Responsável pelo Aplic**

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

1.1. Divergência entre as informações das Notas Fiscais verificadas pela Equipe Técnica e as encaminhadas via Sistema APLIC.

20. O Recorrente, por sua vez, explica que a divergência ocorreu em razão de que algumas notas fiscais encaminhadas por meio do APLIC, não continham o devido “atesto” e estavam divergentes do processo físico o que não seria, por si só, motivo suficiente para que este Tribunal concluísse que as despesas não foram realizadas.

21. Seguiu afirmando que se tratou de erro meramente formal ocorrido na geração de arquivos no APLIC, o que não seria capaz de macular a legalidade dos pagamentos efetuados ou mesmo de caracterizar desrespeito à legislação que rege a contabilidade pública.

22. Além disso, argumenta ter restado consignado no acórdão que não teria havido qualquer ilegalidade produzida no âmbito do órgão auditado (AGER-SINOP), desrespeito às normas de liquidação ou pagamento ou mesmo qualquer outra ilegalidade praticada pelos Recorrentes.

23. Mencionaram que, além dos jurisdicionados, ora Recorrentes, já terem sido multados quando do julgamento das Contas Anuais como método eleito pelo TCE/MT “para que erros não aconteçam mais”, esta nova imposição de multas estaria sendo utilizada como uma ‘ferramenta’ de fonte insaciável e irrestrita de arrecadação ao órgão controlado.

24. Concluindo, afirmam ser necessária a correção do r. Acórdão a fim de que seja efetuado um juízo de ponderação entre os meios necessários e os fins



pretendidos, haja vista que, conforme salientaram⁸:

os jurisdicionados não devem ser penalizados em multas, por falhas de “alimentação de sistema” que não provocaram prejuízo ao erário, na medida em que se mostra desarrazoado ‘arrecadar’ valores de maneira aleatória, o que pode caracterizar como confiscatório, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, que assevera ser vedada a utilização do tributo com efeito confiscatório, **e por dicção de tal dispositivo, a multa não pode ter o caráter confiscatório.**

25. Ao apreciar o recurso, a Secex, concordando parcialmente com os Recorrentes, fez as seguintes observações:

Em que pese os argumentos trazidos pelos Recorrentes de que a irregularidade ora imputada se tratar de irregularidade meramente formal, e de fato, insigne Conselheiro, o é, entretanto, a referida conduta, por mais que seja meramente formal, está tipificada no manual de Classificação de Irregularidades (Resolução Normativa nº 17/2010), como Irregularidade passível de pena, classificada como sendo MB 03 – Prestação Contas. Portanto, por mais que a conduta em exame (“Divergência entre as informações das Notas Fiscais verificadas pela Equipe Técnica e as encaminhadas via Sistema APLIC”), seja um ato meramente formal, existe a sua tipificação e com a respectiva pena a ela imposta.⁹

26. De fato, sustentou a Equipe Técnica que a multa imposta aos Recorrentes no acórdão ora combatido está devidamente tipificada possuindo, assim, respaldo legal e sendo plenamente legítima a sua aplicação.

27. Entretanto, no que se refere à responsabilização da recorrente Luciana dos Santos Martins, aduziu a Secex que a multa deve ser afastada tendo em vista que a irregularidade aqui debatida se deu em face da divergência de documentos enviados via APLIC e o que fora constatado *in loco*, especialmente pelo fato de que a nota fiscal enviada não possuía atesto sendo que a mesma nota, por ocasião da auditoria, apresentava atesto.

8 Malote Digital - Documento nº 23738/2018 – páginas 08 e 09.

9 Relatório Técnico de Recurso – Doc. nº63448/2018 – página 08.



28. Assim sendo, para a Equipe Técnica, a irregularidade que se discute não se trata do não envio de determinado documento cujo qual o jurisdicionado estava obrigado a realizar ou mesmo do envio incompleto de documentos. De fato, para a SECEX a irregularidade consiste na divergência entre o documento enviado via APLIC e o documento analisado em exame local.

29. Nesse sentido, entendeu a SECEX que a responsabilidade de se atestar nota fiscal é do fiscal do contrato e não da pessoa cuja função seja alimentar o sistema APLIC com os dados e documentos que lhe são enviados. Nesse norte, a recorrente Luciana dos Santos Martins teria cumprido adequadamente seu mister, vale dizer, enviar documentos via sistema APLIC já que a ela não competia atestar documentos fiscais.

30. Outrossim, consigna que atribuir à recorrente Luciana dos Santos Martins a responsabilidade pela prática ou omissão de ato cuja competência não detém “é agir com rigor severo, pois como responsável pelo envio de documento e dados via Sistema Aplic não lhe compete questionar se documento fiscal está ou não de acordo com a legislação da contabilidade pública (...)”. Nesse norte, afirma a Equipe Técnica que tal atribuição é dever do responsável pela efetivação do pagamentos.

31. Em arremate, no tocante ao recorrente Juventino José da Silva, entende a SECEX que a punição a ele aplicada deve ser mantida haja vista ser sua a competência, enquanto gestor, de nomear servidores com capacidade para o cumprimento das obrigações que lhes forem afetadas (*culpa in eligendo e in vigilando*).

32. Diante disso, se manifestou pelo provimento parcial do Recurso Ordinário com o consequente afastamento da multa aplicada à recorrente Luciana dos Santos Martins pelo Acórdão nº 55/2017-SC e manutenção da multa aplicada ao recorrente Juventino José da Silva.

33. Passa-se à análise ministerial.



34. Valendo-se do ensejo para reanalisar a situação descrita nos autos, este órgão ministerial acompanha o entendimento da SECEX de o Acórdão nº 55/2017-SC merece ser parcialmente reformado quanto à aplicação de multa relacionada ao Achado de Auditoria nº 1.

35. Antes de adentrar no cerne da discussão trazida pelos Recorrentes, importante trazer a lição do Exmo. Humberto Martins, Ministro do Superior Tribunal de Justiça que, em seu artigo Lei da Transparência e sua Aplicação na Administração Pública: Valores, Direito e Tecnologia em Evolução, afirma que “a Internet – e a informatização dos sistemas de dados – se tornou um novo capítulo em relação ao tema da publicidade e da transparência”¹⁰.

36. Consoante o Relatório Técnico de Recurso, a conduta punível no Achado de Auditoria nº 1 é a “divergência entre as informações das Notas Fiscais verificadas pela Equipe Técnica (*in loco*) e as encaminhadas via Sistema APLIC”.

37. Isso, pois, algumas notas fiscais cujas cópias foram inseridas ao Aplic não continham o atesto do fiscal de contrato ou do responsável pelo recebimento dos serviços enquanto que, no decorrer da inspeção, verificou-se que nos processos físicos os atestos constavam nas respectivas notas fiscais.

38. Vale, aqui, ressaltar a importância de se cumprir o dever de alimentar o sistema APLIC. Com efeito, este sistema é uma das formas de materialização da transparência na Administração Pública. Nesse sentido, como brilhantemente ressaltou o Conselheiro Relator em seu voto¹¹, “a prestação de contas é o instrumento que permite acompanhar e fiscalizar os atos e despesas realizados pelos gestores públicos. Ela

¹⁰ Disponível em “http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf.” - Acesso em 13/04/2018.

¹¹ Voto – Documento Digital nº 23738/2018 – página 03.



promove a transparência dos atos administrativos (...)".

39. Não obstante, dentre outros princípios, nosso ordenamento pátrio também trouxe a razoabilidade como postulado cujo qual deve-se garantir a máxima efetividade. Nesse sentido, analisando os argumentos apresentados pela recorrente Luciana dos Santos Martins, este *Parquet* de Contas acompanha o entendimento da SECEX de que não seria razoável imputar àquela a responsabilidade por atos que não são de sua competência.

40. Com efeito, considerando que cabia à Recorrente acima mencionada apenas a inserção dos documentos no sistema APLIC, não seria razoável exigir-se dela conhecimento em diversas áreas, de forma a poder verificar a conformidade de cada um dos documentos que lhe são enviados para inserir no sistema APLIC.

41. De fato, na administração pública, as diversas funções são distribuídas e escalonadas para possibilitar uma gestão eficiente e, nesse contexto, o agente público, cuja atribuição seja dependente ou decorrente da atribuição de outro agente, age confiando que este outro se conduzirá em conformidade com as normas legais ou regimentais que regulam o ato.

42. E, repise-se mais uma vez, a irregularidade que ora se discute não consiste no não envio de documentos ao APLIC ou mesmo de envio incompleto mas, sim, de divergência entre o documento (nota fiscal) que consta no sistema e o documento físico verificado por ocasião da auditoria. Desse modo, haja vista o atesto das notas fiscais ser responsabilidade do fiscal de contrato, forçoso reconhecer que referida irregularidade não deve ser imputada à recorrente Luciana dos Santos Martins.

43. Por outro lado, o recorrente Juventino José da Silva era, no momento da prática da irregularidade, o Diretor-Presidente da AGER/Sinop. Dessarte, enquanto gestor, competia a ele distribuir a agentes capazes o exercício das atribuições administrativas



pelas quais era responsável e fiscalizar as condutas de seus subordinados, de modo a verificar a conformidade dos atos administrativos por ele delegados.

44. Ademais, vale trazer à baila lição do doutrinador Carvalho Filho:

Em algumas circunstâncias, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originariamente lhe são atribuídas. É o fenômeno da delegação de competência.

(...)

Observe-se, todavia que o ato de delegação não retira a competência da autoridade delegante, que continua competente cumulativamente com a autoridade delegada (...).¹²

45. Finalmente, consoante bem ressaltado pela SECEX no Relatório Técnico de Recurso, em que pese a conduta em exame (“divergência entre as informações das Notas Fiscais verificadas pela Equipe Técnica e as encaminhadas via Sistema APLIC) se tratar de ato meramente formal que não causou dano patrimonial ao erário, existe a sua tipificação e a respectiva pena a ela imposta.

46. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas **manifesta-se pela reforma parcial do Acórdão nº 55/2017 – SC**, a fim de que seja afastada a multa aplicada em razão da irregularidade acima debatida (item 1 - MB03) apenas à recorrente Luciana dos Santos Martins.

2.2.2 Ausência de Documentos Comprobatórios de Despesas – Irregularidade 2 – JB10.

47. No que se refere a segunda irresignação combatida pelos Recorrentes através do presente recurso ordinário, assim foi descrito o achado de auditoria:

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo/José dos Santos Carvalho Filho - 27ª edição – São Paulo: Atlas, 2014 – página 109.



Responsável:

Juventino José da Silva – Ordenador de Despesas

2. JB 10. Despesas_Grave. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964).

2.1. Despesas liquidadas sem a juntada de documentos suficientes para comprovar ou esclarecer a sua realização.

48. Sobre a questão, os Recorrentes afirmaram que em momento algum da Tomada de Contas restou comprovada a ausência da prestação dos serviços referentes às despesas objeto da irregularidade acima apontada. Explicitam que caso a condenação permaneça haverá enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, já que os serviços foram prestados e a restituição ao erário, imposta ao recorrente Juventino, dos valores efetivamente pagos à empresa DURA-LEX SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA LTDA não guardaria consonância com os princípios que regem o ordenamento pátrio.

49. Argumentam, ademais, que¹³:

“(...) imperiosa a verificação da liquidação das despesas por outros meios disponíveis – que não apenas um “atesto na NF” -, como por exemplo, o manuseio das informações dos jurisdicionados no sítio do TCE/MT que comprova a entrega de todas as cargas do Sistema APLIC no exercício analisado.

Noutras palavras, a alegação de que uma única nota fiscal (referente ao mês de fevereiro de 2015), foi cobrada sem que o serviço tivesse sido prestado, não pode servir de presunção de que os serviços não foram prestados.

É evidente Excelência, que todos os procedimentos técnicos realizados PELO SISTEMA DO OBJETO DO CONTRATO, são contínuos e diariamente utilizados pela AGER e, lógico, são documentos/procedimentos capazes de comprovar a eficácia e a eficiência do serviço prestado (legalidade), como também a sua efetividade (legitimidade).

Tanto é verdade, que em busca ao próprio sistema do TCE/MT, é possível constatar – por meio de prova – via Espaço do Cidadão <http://cidadao.tce.mt.gov.br/home/controleSocialDespesa>, que naquele mês, cuja NF não está atestada, há evidente e comprovada prestação de serviços pela empresa contratada. Logo, como pode-se afirmar que o serviço não foi prestado!?

(...)

13 Malote Digital – Documento nº 23738/2018– páginas 11 a 12.



(...) resta evidente que os atos praticados pelos recorrentes não trouxeram prejuízo ao erário, benefícios próprio ou a terceiros, logo, inexistente qualquer atrelamento à pretensão de aplicação de penalidades, seja de devolução de valores ou aplicação de multa.

No caso dos autos, muito embora possa estar caracterizada a ocorrência de erro no fato de uma única Nota Fiscal não estar atestada, isso só não basta para o reconhecimento de irregularidade administrativa, quanto menos a determinação de devolução de dinheiro, como se desviado tivesse sido, porquanto, nem toda ilegalidade configura ato ímprobo.

Determinar ao Jurisdicionado a devolução de dinheiro que não foi desviado, e, pelo contrário, foi e é devido à prestadora dos serviços, é taxa-lo de criminoso, coisa que o Ex-Gestor não admite ser considerado.

Veja-se Excelência, uma pessoa física está sendo condenada à devolução de mais de 6.000,00 (seis mil reais), bem como ao pagamento de multas, por serviços que flagrantemente foram prestados pela empresa contratada. Oras, repita-se, o serviço é contínuo, trata-se nada menos do que o 'sistema que faz a AGER trabalhar'. Como pode ser considerado que no mês de fevereiro não houve a prestação dos serviços, sendo que há meios de detectar o efetivo trabalho?"

50. Analisando as razões recursais¹⁴, a Equipe Técnica entendeu que a análise da condenação em face da irregularidade ora discutida deveria ser dividida em duas partes, a saber: 1) multa aplicada no valor de 06 UPFs/MT para o jurisdicionado JUVENTINO JOSE DA SILVA, em razão da má comprovação de despesas; 2) ressarcimento aos Cofres Públicos Municipais da quantia de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), em razão da má comprovação de despesas, dado a falta de atesto da execução dos serviços na NF 9547, emitida pela empresa Dura-lex Sistemas de Gestão Pública Ltda.

51. Sobre a primeira parte da condenação, entendeu a Secex que teria havido *bis in idem* em razão de o Recorrente já ter sido anteriormente condenado pelo mesmo fato no julgamento ocorrido nos autos do Processo nº 8.934-6/2015, que tratou das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2015 (julgamento ocorrido em 09/08/2016, perante a Primeira Câmara, ACÓRDÃO Nº 62/2016 – PC).

52. Com efeito, no bojo do supramencionado julgamento, teria sido imputada ao Recorrente a pena de multa no valor correspondente à 10 UPF's/MT pela

14 Relatório Técnico de Recurso – Documento Digital nº 63448/2018– páginas 11 a 13.



irregularidade 4 (daquele relatório), classificada como JB 10, “em razão de efetuar e autorizar o pagamento de despesas sem comprovação por meio de documentos hábeis, nos termos da legislação específica”.

53. Assim, sobre a primeira parte da condenação relacionada à irregularidade em comento, entendeu a Equipe Técnica que:

(...) como o Recorrente Juventino José da Silva já fora condenado pela mesma impropriedade, não pode, nestes autos de Tomada de Contas Ordinária, ser-lhe imputada outra pena (de multa) pelo mesmo fato. Diante da vedação da aplicação do *bis in ide*, há que ser reformada o Acórdão ora analisado, retirando do comando desse a pena que-lhe foi imposta.

54. Por outro lado, no que concerne ao ressarcimento aos Cofres Públicos Municipais da quantia de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) em razão da má comprovação de despesas, **a SECEX entendeu que a falha efetivamente verificada no decorrer da presente Tomada de Contas foi a falta de atesto na nota fiscal 9547 e não a realização de despesas não comprovadas.**

55. Nesse norte, afirmou a equipe técnica que “em face do objeto contratado e em face da constatação de que as 11 (onze) notas fiscais que compõe o processo de despesa do Contrato nº 001/2015, cuja Contratante era a Empresa Dura-lex Sistemas de Gestão Pública Ltda, apenas 01 (uma) não possuía o devido atesto”, não haveria como afirmar que o serviço não teria sido efetivamente prestado.

56. Concluindo, ressaltou que:

Para se imputar a pena de restituição de valores aos cofres públicos, subentende-se que houve despesas ilegais, com dano ao erário, que não é o caso em tela, portanto, a condenação de restituição da quantia de R\$ 6.000,00 por parte do Recorrente, em solidariedade com a citada Empresa, é pena demasiada e sem qualquer respaldo técnico e ou jurídico pois não está demonstrado nos autos o dano ao erário.



57. Passa-se à análise ministerial.

58. De início, a fim de evitar fatigante repetição, destaca-se que os argumentos trazidos pelo Recorrente neste ponto são os mesmos já analisados por este *Parquet* de Contas por ocasião dos Pareceres nº 1.809/2017¹⁵ e nº 3.937/2017¹⁶ acostados aos autos.

59. Conforme já explicitado anteriormente nos pareceres acima mencionados, certo é que as contratações realizadas pela Administração Pública devem ser por ela fiscalizadas e controladas, para fins de amparar o pagamento, que ocorrerá somente após regular liquidação, nos termos do art. 63 da Lei n. 4.320/1964. Desse modo, a documentação fiscal constitui comprovante da regularidade da despesa pública, tendo por certo que o pagamento sem o regular documento comprobatório prejudica a regular liquidação das despesas.

60. Sobre o tema, vale mencionar a Resolução de Consulta nº 12/2012-TP desta Corte de Contes:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 12/2012 -TP

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE APIACÁS. CONSULTA. DESPESAS. NOTA FISCAL ELETRÔNICA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXIGÍVEL PARA LIQUIDAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA. EXCEÇÕES. AJUSTE SINIEF 16/2011. DECRETO 941/2012. REVOGAÇÃO DO ITEM “B” DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA 14/2011.

Em regra, o documento fiscal apto a suportar a regular liquidação da despesa pública é a Nota Fiscal Eletrônica – NF-e, havendo a possibilidade de substituí-la por Cupom Fiscal ou Nota Fiscal modelo 2 (série D), desde que observadas, cumulativamente, as seguintes condicionantes: a) O fornecedor de bens e/ou serviços possua inscrição estadual no cadastro de contribuintes do ICMS e ainda não esteja obrigado a emitir a NF-e. b) As mercadorias sejam destinadas ao uso ou consumo; e, c) O valor da operação não ultrapasse 1% (um por cento) do limite definido na alínea “a” do inciso II do caput do artigo 23 da Lei Federal 8.666/93, ou seja, não extrapole o valor de até R\$ 800,00. (grifo nosso)

15 Parecer do Ministério Público de Contas – Documento Digital nº 162678/2017.

16 Parecer do Ministério Público de Contas – Documento Digital nº 245844/2017.



61. Ademais, como destacado pelo Relator em seu Voto¹⁷:

Prefacialmente, como é sabido, sob o aspecto formal, a prestação de um dado serviço contratado ou a entrega de um produto adquirido e, por conseguinte, a legalidade e a legitimidade dos pagamentos efetuados em razão destes, se comprova mediante a apresentação de Notas Fiscais, devidamente atestadas pelo fiscal do contrato ou servidor designado pela Administração Pública e acompanhadas, se caso for, dos documentos contratualmente exigidos, conforme dispõe o §2º do artigo 63 da Lei 4320/64.

62. Não obstante este órgão ministerial divergir da Secex sobre a punibilidade referente à conduta ora analisada, necessário reconhecer que houve *bis in idem* na primeira parte da condenação.

63. Com efeito, no julgamento do Processo nº 8.934-6/2015 foi imputada ao Recorrente a pena de multa no valor correspondente à 10 UPF's/MT pela irregularidade consistente em “efetuar e autorizar o pagamento de despesas sem comprovação por meio de documentos hábeis, nos termos da legislação específica”. Já no acórdão aqui combatido, fora imposta a multa equivalente à 6 UPFs/MT “em razão da mal comprovação de despesas (JB 10 – Grave)”.

64. Como se depreende da simples leitura do trecho acima, ao Recorrente foram imputadas duas multas no âmbito de dois diferentes processos julgados por este Tribunal de Contas, pela prática do mesmo fato.

65. Assim sendo, este órgão ministerial acompanha o entendimento da SECEX neste ponto e se manifesta pela reforma parcial do acórdão nº 55/2017 – SC para afastar a multa acima mencionada, equivalente à 6 UPFs/MT “em razão da mal comprovação de despesas (JB 10 – Grave)”.

17 Voto – Documento Digital nº 23738/2018 – página 11.



66. Vale mencionar que em seu voto, no que diz respeito à condenação de ressarcimento ao erário, o Relator deixou expressamente consignado:

(...) entendo que foi comprovado a prestação dos serviços contratados, com exceção a parcela referente a Nota Fiscal nº 9547, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), relativa ao Contrato nº 01/2015, firmado entre a AGER de Sinop e a empresa Dura-lex Sistemas de Gestão Pública LTDA, a qual determino a devida restituição aos cofres públicos, solidariamente, entre o Gestor Sr. Juventino José da Silva e a empresa contratada.

67. Cumpre, aqui, salientar que a obrigação de ressarcir os cofres públicos ainda não havia sido imputada ao Recorrente no julgamento do Processo nº 8.934-6/2015, anteriormente citado. Assim sendo, não há que se falar em *bis in idem* nesse ponto específico.

68. Assim sendo, reiterando-se parcialmente os termos dos Pareceres nº 1.809/2017¹⁸ e nº 3.937/2017¹⁹, manifesta-se pela manutenção dos termos do Acórdão nº 55/2017 - SC no que se refere à condenação de ressarcir ao erário o montante de R\$6.000,00 (seis mil reais).

3. CONCLUSÃO

69. Pelo exposto, com base nos fundamentos fáticos e jurídicos que constam nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** do recurso ordinário, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos regimentais de admissibilidade recursal, nos termos dos arts. 270, I, e 273 do Regimento Interno TCE/MT; e

18 Parecer do Ministério Público de Contas – Documento Digital nº 162678/2017.

19 Parecer do Ministério Público de Contas – Documento Digital nº 245844/2017.



b) no mérito, pelo provimento parcial **do recurso ordinário**, para:

b.1) afastar a multa aplicada à recorrente Luciana dos Santos Martins em razão da divergência entre as informações enviadas pelo sistema APLIC e as constatadas pela Equipe Técnica (MB03) e, haja vista a ocorrência de culpa *in eligendo* e *in vigilando*, manter a multa aplicada ao recorrente Juventino José da Silva pelo mesmo fato;

b.2) reconhecer a ocorrência de *bis in idem* e reformar parcialmente o acórdão nº 55/2017 – SC, para afastar a multa equivalente à 6 UPFs/MT “em razão da mal comprovação de despesas (JB 10 – Grave)”; e,

b.3) manutenção dos termos do Acórdão nº 55/2017 - SC no que se refere à condenação de ressarcir ao erário o montante de R\$6.000,00 (seis mil reais).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de abril de 2018.

(assinatura digital²⁰)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto

20 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.