



PROCESSO Nº : 26.888-7/2015(AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE INDIAVAÍ  
RECORRENTE : JOSÉ DE SOUZA  
RELATOR : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

### PARECER Nº 214/2019

**EMENTA:** RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL DE INDIAVAÍ. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO N. 26/2008. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE COM APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO. DEVOLUÇÃO AOS CÔFRES PÚBLICOS. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E NO MÉRITO PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

## 1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos a este **Ministério Público de Contas** tratando-se de Recurso Ordinário<sup>1</sup> interposto pelo Sr. José de Souza – Ex-Prefeito do Município de Indavaí em face do Acórdão nº 70/2018 – SC, o qual julgou irregular a prestação de contas referente à Tomada de Contas Especial, em razão de pagamentos irregulares, sem respaldo contratual e com sobrepreço, à Empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda.

2. Inconformado com o *decisum*, o interessado interpôs o presente Recurso Ordinário, pleiteando, preliminarmente, a decretação de nulidade da decisão, em face ao não chamamento aos autos da Empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda, beneficiária dos pagamentos irregulares, e requerendo subsidiariamente o julgamento regular das contas relativas à tomada de contas especial, com a consequente exclusão da determinação de restituição aos cofres municipais do valor de R\$ 13.658,14, bem como da multa de 10% sobre o valor da restituição.

3. Os autos foram submetidos à análise da Conselheira Jaqueline

<sup>1</sup> Doc. Digital nº 226597/2018





Jacobsen, para exercício do juízo de admissibilidade. Em análise detida dos autos, a N. Conselheira considerou que peça recursal cumpriu os requisitos de admissibilidade impostos pela Lei Orgânica e Regimento Interno deste Tribunal, razão pela qual conheceu o Recurso e o recebeu em seu duplo efeito, conforme art. 67, parágrafo único, da Lei Complementar 269/2007 c/c art. 272, I, do RITCE/MT.

4. Após, foram os autos remetidos à Secretaria de Controle Externo, a qual pugnou, preliminarmente, pelo conhecimento do presente recurso, pela não decretação de nulidade do julgamento, e, no mérito, pelo provimento do recurso, a fim de descaracterizar o sobrepreço apurado nos autos da tomada de contas especial.

5. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o breve relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminarmente

6. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade necessários ao regular processamento dos recursos ordinários, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno desta Corte.

7. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como a previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se Recurso Ordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno. Nos termos do art. 270, I, do RITCEMT tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

8. Quanto à **legitimidade**, para que haja possibilidade de recorrer faz-se mister que o interessado tenha relação jurídica com os autos e os fatos que ali constam e seja o portador do direito que esteja sendo ameaçado e violado. Nos





termos do art. 270, §2º, do RITCMT, é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo. Conforme se verifica nos autos o recorrente é parte no processo, inclusive a ele estão sendo aplicadas sanções.

9. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que o recorrente deve demonstrar em suas razões os motivos pelos quais a decisão está incorreta e por que isto o afeta de forma indevida. No caso em apreço, foram aplicadas sanções ao recorrente, tendo em vista a conduta de ordenar pagamentos irregulares à Empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda sem respaldo contratual e com sobrepreço. Diante desta realidade, verifica-se a existência de interesse em recorrer.

10. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RITCEMT). Nesse sentido, o art. 270, §3º do RITCEMT estabelece que o prazo para interposição do Recurso Ordinário é de 15 (quinze) dias.

11. Verifica-se nos autos que o Acórdão nº 70/2018 – SC foi divulgado no Diário Oficial de Contas do dia 25/10/2018, edição nº 1469, como segue:

#### CERTIDÃO

Certifico que o Acórdão nº 70/2018 - SC, foi divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 25/10/2018, sendo considerada como data de publicação o dia 26/10/2018, edição nº 1469.

Encaminhem-se os autos à Gerência de Controle de Processos Diligenciados, para aguardar o prazo recursal.

Transcorrido o prazo recursal, sem a interposição de recurso, ao Núcleo de Certificação e Controle de Sanções, para providências.

Data final para interposição de recurso: 12/11/2018

12. Nesse diapasão, observa-se que a petição do Recurso foi protocolada na data de 12/11/2018, conforme documento digital de nº 226596/2018. Verifica-se assim sua tempestividade.

13. Além disso, o art. 273, I, RITCEMT, exige a **interposição por escrito**.





Conforme se verifica no documento digital de nº 226597/2018, houve interposição do recurso de forma escrita.

14. Exige-se, também, a **assinatura por quem tenha legitimidade de interpor** o recurso (Art. 273, IV, RITCEMT), ou seja, o recurso deve ser assinado pessoalmente pelo recorrente ou por seu procurador. No caso, a petição recursal foi assinada pelo advogado do recorrente, Sr. Paulo Cezar Rebuli, OAB/MT nº 7565. Portanto, verifica-se a presença deste requisito.

15. É necessária ainda a **apresentação do pedido com clareza** (Art. 273, V, RITCEMT). Trata-se em verdade de requisito que carrega em si grande carga de subjetividade de quem avalia o recurso, não podendo ser usado indiscriminadamente apenas pelo fato de o julgador ou intérprete não conseguir entender pessoalmente o que o recorrente postula, devendo ser utilizado nas hipóteses em que há flagrante incongruência entre as alegações e os pedidos do recorrente, de forma que o julgamento do recurso fique inteiramente prejudicado para julgamento. Sendo assim, para evitar julgamentos injustos, a medida adequada nesses casos é em um primeiro momento permitir ao interessado que emende sua petição e em um segundo momento permanecendo a nebulosidade, deixar de conhecer o recurso ante a ausência do referido requisito.

16. No caso dos autos, no entender deste Ministério Público de Contas, o pedido foi apresentado com clareza.

17. Por fim, quanto ao requisito atinente à **qualificação do interessado** (art. 273, III, RITCEMT), extrai-se que o recorrente já está qualificado no processo original.

18. Isto posto, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pelo conhecimento deste Recurso Ordinário, haja vista a presença dos pressupostos recursais.

## 2.2. Mérito





19. Passando à análise meritória, infere-se que o Recorrente pretende, preliminarmente a decretação de nulidade do Acórdão nº 70/2018 – SC, e, subsidiariamente, a reforma da decisão, com julgamento pela regularidade das contas relativas à tomada de contas especial. Entretanto, compulsando detidamente os autos, verifica-se que o Recurso vergastado **não merece provimento** pelos motivos a seguir expostos.

20. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ao julgar a Tomada de Contas Especial, determinou a devolução do valor de R\$ 13.658,14 aos cofres do município de Indiavaí, e aplicou multa de 10% sobre o valor da restituição ao Sr. José de Souza, ex-prefeito, em face ao pagamento com sobrepreço e sem respaldo contratual à empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda.

21. Irresignado o gestor interpôs o presente recurso ordinário, sustentando, preliminarmente, a necessidade de se decretar a nulidade do Acórdão nº 70/2018 – SC, devido à ausência da empresa beneficiária ETCA Consultoria e Assessoria Ltda como parte na Tomada de Contas Especial, o que constituiria vício processual insanável.

22. Argumentou que quem pagou e quem se beneficiou do dinheiro público devem ser chamados ao processo, tendo em vista a responsabilidade solidária. Além disso, alegou que foram obstados o exercício do contraditório e da ampla defesa, porquanto não foram trazidas aos autos as informações que deveriam ter sido prestadas pela empresa.

23. Ademais, o ex-gestor ainda defendeu a não ocorrência de sobrepreço nos pagamentos feitos à Empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda. Assim, pugnou pela exclusão da determinação de se devolver ao erário o valor de R\$ 13.658,14, bem como da multa de 10% sobre o valor da restituição.

24. Não obstante as ilações do recorrente, a **Secretaria de Controle Externo** manifestou-se pelo não provimento do Recurso quanto ao pedido de decretação de nulidade, acolhendo, porém, as razões do ex-gestor, para sanar a irregularidade de





sobrepçoço, considerando apenas que houve pagamentos por serviços prestados sem respaldo contratual.

25. Feita essas considerações, passa-se a análise do Recurso por parte deste **Ministério Público de Contas**.

26. Preliminarmente, verifica-se não assistir razão ao gestor quanto à presença de vício insanável nos autos do processo de Tomada de Contas Especial, que deu ensejo ao Acórdão nº 70/2018 – SC.

27. Vislumbra-se não ser caso de nulidade o não chamamento da empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda para manifestação nos autos dessa tomada de contas especial. Isso porque a mesma não detinha o *status* de contratada, por ocasião do recebimento dos valores a título de prestação de serviços de assessoria tributária, os quais visaram ao incremento na arrecadação do ISSQN do município.

28. O valor total pago à Empresa ETCA durante o exercício de 2012, conforme se explicitará melhor a seguir, foi despendido a título de serviços prestados sem cobertura contratual, porquanto o Contrato nº 26/2008, do qual era signatária, já havia expirado em 31/12/2011.

29. Nesse norte, considerando não haver hipótese de se reconhecer perante à Administração ajustes de natureza verbal, a responsabilidade por qualquer pagamento feito a terceiros sem respaldo contratual deve recair ao ordenador de despesa, o Sr. José de Souza, ex-prefeito de Indiavaí, no presente caso.

30. Tal solução pode ser extraída do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, senão vejamos:

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados,





contanto que não lhe seja imputável, **promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.**

31. Assim, de modo que os serviços de assessoria tributária prestados pela empresa ETCA, durante o exercício de 2012, foram pagos sem cobertura contratual, demonstra-se acertada a decisão de imputar responsabilidade apenas ao Sr. José de Souza pelos valores despendidos.

32. Além disso, sabe-se não ser caso de suposto *litisconsórcio passivo necessário*, no qual demandaria a análise da responsabilidade solidária por parte da empresa. Verifica-se que nos processos para apuração de ato de improbidade, por exemplo, não há que se falar em litisconsórcio necessário entre o agente público e terceiros que supostamente colaboraram com a prática de ato de improbidade. Os tribunais superiores não reconhecem a presença de relação jurídica unitária nesses casos.<sup>2</sup> Assim, tampouco pode-se falar em necessidade de se chamar a empresa para responder nos autos da tomada de contas especial, até porque ausente previsão legal expressa nesse sentido.

33. A empresa, no caso, figurou-se como mero particular, prestando seus serviços pelo preço ofertado. Ou seja, não se configura nos autos, em tese, presença de conduta reprovável por parte da empresa, a ensejar suposta reprimenda a título de ato ilícito.

34. Apenas podem ser responsabilizados perante o TCE aqueles que, ao cometerem ato ilícito, derem causa a danos e/ou prejuízos ao erário. Nesse norte, tendo como pressuposto da responsabilidade subjetiva, a presença de conduta ilícita, nexos causal e dano, verifica-se que, nesse caso, ao gestor deve recair responsabilização perante o Tribunal de Contas, pelo dispêndio de dinheiro público de forma ilegal.

35. Pelo exposto, este *Parquet*, em consonância ao entendimento da Secex,

---

<sup>2</sup> “Nas Ações de Improbidade, inexistente litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo, por não estarem presentes nenhuma das hipóteses previstas no art. 47 do CPC (disposição legal ou relação jurídica unitária)” (STJ. REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/09/2010).





se manifesta pela **não decretação de nulidade do Acórdão nº 70/2018 – SC.**

36. Perpassada essa questão e adentrando ao mérito do recurso, verifica-se que a empresa ETCA firmou o Contrato nº 26/2008, com o município de Indiavaí, o qual teve vigência até a data de 31/12/2011, tendo como objeto a prestação de serviços de assessoria tributária para incremento da arrecadação do ISSQN. Contudo, constatou-se que a mesma continuou a receber valores a título de assessoria tributária durante o exercício de 2012.

37. Ocorre que durante o exercício de 2012, fora firmado novel contrato de prestação de serviços de assessoria tributária, agora com a empresa Multi Assessoria Tributária e Comunicação Ltda, pelo valor de R\$ 16.000,00 (Contrato nº 051/2012), também visando ao incremento na arrecadação do ISSQN.

38. Conforme exposto nos autos da tomada de contas especial, o Conselheiro Relator à época reconheceu a presença de irregularidade, com determinação para se devolver ao erário o montante de R\$ 13.658,14, concernente à diferença apurada em período de duplicidade contratual, de julho a dezembro de 2012.

39. Nessa toada, haja vista o pagamento de valores à empresa ETCA, sem respaldo contratual, quando ainda vigente contrato com a empresa Multi, signatária de contrato em valor mais vantajoso e de mesmo objeto, o Pleno decidiu pela irregularidade das contas relativas à tomada de contas especial, nos termos do Acórdão nº 70/2018 – SC, objeto da presente impugnação.

40. Em sede de Recurso, o ex-prefeito destacou primeiramente que os pagamentos à empresa ETCA se respaldaram no Contrato nº 26/2008, e que os valores foram pagos a título de êxito em processos judiciais, os quais se concluíram apenas em 2012. Além disso, defendeu a não ocorrência de sobrepreço.

41. O Recorrente apresentou quadro comparativo entre os dois contratos (página 11 TCE, documento digital nº 226597/2018), a fim de demonstrar que nunca





houve diferença de preços entre os mesmos, e que se tratam de objetos idênticos (recuperação de créditos de ISSQN), com o mesmo valor para as prestações de serviços de **20% sobre o valor**, destacando que, no Contrato nº 26/2018, foi informado o percentual de 20% sobre o valor líquido da receita efetivamente cobrada, recebida ou recuperada; enquanto no Contrato nº 51/2012, o percentual de 20% corresponde ao valor estimado para fins de mero empenho.

42. Para reforçar a ausência de sobrepreço, efetuou comparativo de alguns artigos contratuais, conforme segue:

- Contrato nº 026/2018 – ETCA Consultoria & Assessoria Ltda - Informa que o percentual de pagamento é de 20% sobre o êxito, e foi empenhado o valor de R\$ 50.000,00 apenas por estimativa;
- Contrato nº 51/2012 – Multi Assessoria Tributária e Comunicação Ltda – Demonstra o objeto contratual, referente ao mesmo objeto do contrato anterior. No Convite nº 11/2012, do qual decorreu o Contrato, o item 6.6.4. estabelece que “os preços ofertados pelos licitantes interessados deverão ser em percentual sobre os valores efetivamente recebidos e ou recuperados...”. Destaca, ainda, que o item 10.2. do Convite estabelece que os pagamentos serão efetuados conforme a execução dos serviços demonstrados mediante a apresentação de relatório circunstanciado, em que a empresa demonstrará o valor da receita efetivamente cobrada, recebida e/ou recuperada em favor do contratante naquele período. O percentual foi estabelecido em 20% sobre o valor, conforme documento 03 (páginas 01 a 04 TCE, documento digital nº 226600/2018).

43. Argumentou que, devido à impossibilidade de conhecimento do valor específico, no contrato consta apenas um valor estimativo de R\$ 16.000,00, que não corresponde ao valor contratual, visto que a remuneração da contratada somente se daria com a comprovação de efetivo êxito, e isso não poderia existir no início do contrato para nele ser consignado. Portanto, isso não corresponderia ao valor do serviço, inferior aos R\$ 50.000,00 do Contrato da ETCA Consultoria e Assessoria Ltda de 2008, que também era mera estimativa, já que seu preço também era o de menor





percentual.

44. Ratificou que os pagamentos realizados à empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda no exercício de 2012 foram produzidos em exercícios anteriores, cujo início da sua ação pode ter ocorrido em qualquer dos anos de 2008 a 2011, bem como sua conclusão, vez que um processo administrativo ou judicial tributário pode se arrastar anos, destacando que o prazo para execução dos serviços é de 60 meses, conforme dispõe a cláusula sexta do Contrato nº 26/2008. Nesse caminho, a empresa Multi Assessoria Tributária e Comunicação Ltda somente poderia ser remunerada após êxito de seus serviços.

45. **A Secex, após análise das razões, acolheu as justificativas do gestor para sanar o sobrepreço alegado, visto que “foi comprovado que nos dois contratos (Contrato nº 26/2008 e 51/2012) os valores pagos seriam referentes ao percentual de 20% do valor recuperado de ISSQN”.** Contudo, a equipe técnica pugnou pelo reconhecimento de valores pagos sem respaldo contratual durante esse mesmo período e afirmou que “os esclarecimentos de que a empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda estaria recebendo valores decorrentes de exercícios anteriores não se sustenta”, deduzindo que houve no caso prestação de serviço a descoberto durante o exercício de 2012.<sup>3</sup>

46. Em que pese o entendimento da equipe técnica, não merecem guarida as alegações do gestor. Conforme já exposto, de fato, o Contrato nº 26/2008 trazia em seu bojo, como forma de pagamento, o percentual de 20% sobre o êxito nas causas judiciais, em contraprestação aos serviços de assessoria tributária que visavam ao incremento do ISSQN do município.

47. Ocorre que não cabe sanar a condenação para devolução de valores ao erário. Primeiro porque **o gestor não logrou êxito em comprovar que esses valores pagos à empresa ETCA durante julho a dezembro de 2012 foram derivados do Contrato nº 26/2008.** Segundo, não foram jungidos aos autos os processos liquidatórios desses pagamentos. Sendo assim, **não se pode atestar que esses pagamentos obedeceram ao percentual de 20% sobre o êxito da causa judicial,** até porque não foram discriminados

<sup>3</sup> Relatório Técnico de Recurso, fl. 12. Documento digital nº 8213/2019





quais processos deram ensejo a esses pagamentos.

48. O ex-prefeito apenas afirma genericamente que os pagamentos realizados à empresa ETCA Consultoria e Assessoria Ltda no exercício de 2012 foram produzidos supostamente em exercícios anteriores, cujo início da sua ação ***pode ter ocorrido em qualquer dos anos de 2008 a 2011.*** Ou seja, este não especificou os fatos geradores dos pagamentos.

49. Não há comprovação, portanto, da regularidade desses pagamentos, ante à ausência de processos de liquidação para comprovação do crédito da empresa. Não se pode afirmar, frise-se, que esses pagamentos derivaram do Contrato nº 26/2008, tampouco que obedeceram ao percentual de 20% sobre o valor da causa.

50. Nem se pode alegar que se trataria de prestação de serviço a descoberto. Acrescente-se que o próprio gestor em sede de recurso afirma que os valores pagos não decorreram de prestação de serviço a descoberto, mas de **êxito em ações iniciadas em exercícios anteriores.**

51. Nesse caso em testilha, o que se pode afirmar, com efeito, é que ocorreram pagamentos em 2012 à empresa ETCA Consultoria e Assessoria sem respaldo contratual, o que também foi objeto de reconhecimento pela equipe técnica, e sem comprovação efetiva do direito de crédito, porquanto ausente a discriminação dos supostos processos judiciais em que houve sua participação. Ademais, constata-se que foram pagos valores no montante de **R\$ 29.389,13 durante julho a dezembro de 2012, quando vigente o Contrato nº 51/2012, com fulcro no mesmo objeto. Assim, de modo que o ex-gestor não logrou êxito em comprovar que esses valores seriam relativos ao Contrato nº 26/2008, estes permanecem eivados de ilegalidade.**

52. Pelo exposto, considerando não ser cabível *reformatio in pejus*, em sede de recurso exclusivo do ex-gestor, este *Parquet* entende pela permanência da condenação nos termos do Acórdão nº 70/2018 – SC, com determinação para devolução de valores ao erário e aplicação de multa de 10% sobre o montante a restituir.





53. Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Recurso Ordinário e no mérito pelo não provimento, devendo permanecer incólume o teor do Acórdão nº 70/2018 – SC.

### 3. CONCLUSÃO

54. À vista do exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) preliminarmente, pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. José de Souza, em face do Acórdão nº 70/2018 – SC em vista do preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal, nos termos do art. 273 do RITCEMT;

b) no mérito, pelo não provimento do recurso, com manutenção integral do Acórdão nº 70/2008.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 06 de fevereiro de 2019.

(assinatura digital<sup>4</sup>)  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

4 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.

