



PROCESSO Nº : 27.577-8/2015 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
(ACÓRDÃO Nº 103/2016-PC)
UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
RECORRENTE : MIGUEL MOREIRA DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

PARECER Nº 1.437/2017

EMENTA:

RECURSO ORDINÁRIO. ACÓRDÃO Nº 103/2016-PC. CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS. EXERCÍCIO DE 2014. LIQUIDAÇÃO REALIZADA DE MANEIRA INSUFICIENTE. DOCUMENTOS ANEXADOS À DEFESA LOGRARAM COMPROVAR PARCIALMENTE A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. PARECER PELO CONHECIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO E, NO MÉRITO, PELO PARCIAL PROVIMENTO.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **recurso ordinário com pedido liminar de concessão de efeito suspensivo** proposto pelo **Sr. Miguel Moreira da Silva** em face do **Acórdão nº 103/2016-PC**, publicado em 16/12/2016.

2. O dito **Acórdão nº 103/2016-PC** julgou irregulares, em Tomada de Contas Especial, as contas prestadas acerca do contrato nº 007/2014, tendo sido prolatado com a seguinte redação:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, e 16 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 191, II, e 194 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do



Relator, alterado oralmente em Sessão Plenária para substituir a multa de 10 UPFs/MT para a multa em percentual de 10% incidente sobre o valor do dano, e de acordo com o Parecer nº 4.557/2016 do Ministério Público de Contas, em julgar **IRREGULARES** as contas prestadas nesta Tomada de Contas instaurada em face da Câmara Municipal de Barra do Garças, gestão do Sr. Miguel Moreira da Silva, para apurar irregularidades na execução do Contrato nº 007/2014, firmado com a empresa R. de A. Couto – Publicidade, em cumprimento ao Acórdão nº 243/2015-PC (**Processo nº 1.532-6/2014**), conforme consta no voto do Relator; **recomendando** à atual gestão que observe atentamente o disposto na Lei Federal nº 4.320/1964, especialmente no que se refere ao processo de despesas, respeitando as fases de empenho, liquidação e pagamento, devendo, na fase de liquidação, exigir documentos idôneos, com a devida atestação da prestação dos serviços ou entrega das mercadorias; e, ainda, **determinando** ao Sr. Miguel Moreira da Silva (CPF nº 087.162.422-20) que **restitua** aos cofres públicos municipais o **valor de R\$ 115.654,78** (cento e quinze mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e setenta e oito centavos), em decorrência do pagamento de despesas sem atesto nas notas fiscais e sem documentos comprobatórios da realização dos serviços contratados, nos termos do artigo 70, II, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 285, II, da Resolução nº 14/2007, devendo o valor ser atualizado com juros e correção monetária, a partir da data do fato gerador (19-9-2014); e, por fim, nos termos do artigo 287 da Resolução nº 14/2007, c/c o artigo 7º da Resolução Normativa nº 17/2016, **aplicar** ao Sr. Miguel Moreira da Silva a **multa de 10%** incidente sobre o valor do dano ao erário apurado acima. A multa e a restituição deverão ser recolhidas com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**. O boleto bancário para recolhimento da multa está disponível no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

3. Em síntese, o **recorrente** junta uma série de documentos, os quais entende aptos a comprovar o efetivo controle sobre a prestação do serviço, pretendendo afastar a irregularidade e, em consequência, a imputação de débito e a multa proporcional ao dano ao erário.

4. Após regular sorteio do recurso ordinário, foi designado como relator o Conselheiro Domingos Neto (documento digital nº 2374/2017), que emitiu **juízo de admissibilidade positivo** quanto à adequação procedimental, tempestividade, legitimidade e interesse do recurso interposto pelo Sr. Miguel Moreira da Silva e ainda registrou que os efeitos suspensivo e devolutivo atingem apenas as matérias recorridas, quais sejam, a restituição e a multa aplicada (decisão contida no documento digital nº 83029/2017).

5. Ato contínuo, os autos foram encaminhados à **equipe técnica**, a qual opinou pelo parcial provimento do recurso ordinário (documento digital nº 139066/2017), minorando o valor do dano ao erário para R\$ 45.099,26 (quarenta e cinco mil e noventa e



nove reais e vinte e seis centavos).

6. Por fim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação ministerial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos pressupostos de admissibilidade recursal

7. O *Parquet* de Contas entende estarem presentes os requisitos de admissibilidade da peça recursal, quais sejam, o cabimento, a legitimidade, o interesse processual e a tempestividade.

8. O recorrente é parte legítima, que manifestou seu interesse recursal tempestivamente, além de ostentar interesse recursal, dada a existência de sucumbência. Ademais, o recurso ordinário é a modalidade recursal adequada para impugnar as deliberações proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, nos termos do art. 270, I, do Regimento Interno do TCE/MT.

9. Desta forma, o recurso ora analisado deve ser **conhecido**.

2.2. Do mérito recursal

10. Como relatado, por meio do recurso ordinário ora analisado o **Sr. Miguel Moreira da Silva** demonstra sua irrisignação impugnando o **Acórdão nº 103/2016-PC**, o qual lhe imputou débito no valor de R\$ 115.654,78 (cento e quinze mil seiscentos e cinquenta e quatro reais e setenta e oito centavos) e aplicou multa proporcional ao dano ao erário em razão de irregularidades na liquidação de despesas oriundas do Contrato nº 007/2014, cujo objeto consistia na prestação de serviços de publicidade.

11. A irregularidade ensejadora das penalidades imputadas foi assim descrita no primeiro dos laudos técnicos constantes dos autos (documento digital nº 19482/2016):

2.1. “JB 10 DESPESAS_GRAVE_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964). **2.1.1.** Realização de despesas com publicidade no âmbito da Câmara Municipal de Barra do Garças, no valor total de R\$ 114.959,03, sem amparo em documentação comprobatória da efetiva prestação dos serviços (cópia das publicações oficiais, data e meios de divulgação em mídia), em afronta ao art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64.”



12. É bom transcrever também o seguinte trecho de referida peça técnica:

A propósito do Contrato n. 007/2014, celebrado entre a Câmara Municipal de Barra do Garças e a empresa R. de A. Couto – Publicidade, a equipe técnica responsável pela auditoria das contas anuais de 2014 do Poder Legislativo verificou a realização de despesas com publicidade no valor total de R\$ 114.959,03, sem amparo em documentação comprobatória da efetiva prestação dos serviços (cópia das publicações oficiais, data e meios de divulgação em mídia), em afronta ao art. 63, §2º, III, da Lei 4.320/64.

Isso porque o Presidente da Câmara, senhor Miguel Moreira da Silva, assinou notas de pagamento e de liquidação das despesas sem que estivesse acostada aos autos a documentação comprobatória da prestação dos serviços de publicidade contratados, baseando-se, ademais, em notas fiscais de serviços recebidas mediante aposição de carimbo apócrifo; e, para corroborar o apontamento, a equipe técnica juntou ao processo de contas anuais as notas fiscais disponíveis às fls. 1-25 do doc. digital n. 137281/2015 (processo n. 15326/2014).

Regularmente citado, o gestor apresentou defesa acompanhada de documentos, sobrevindo então a manifestação do auditor a respeito, no sentido da permanência da irregularidade, ao argumento de que a documentação exibida pela Câmara Municipal não tinha o condão de comprovar a prestação de serviços de publicidade (impressa e/ou falada), por se tratar de meras declarações assinadas por prepostos da empresa R. D. A. Couto Publicidade, sinalizando, em arremate, e na linha do entendimento do Tribunal de Contas da União, que: "(...) tal documentação faz prova da existência de declarações, mas não do fato declarado (efetiva prestação dos serviços). Para bem comprovar a prestação de serviços de publicidade, necessário que se visualizasse o teor das publicações impressas ou das divulgações/propagandas veiculadas em rádio ou televisão, o que não restou evidenciado nos autos ou durante a fase de inspeção 'in loco'." (processo n. 15326/2014, doc. digital n. 173376/2015, fls. 15) [...]

Com efeito, confrontadas as notas fiscais arrecadadas pela equipe técnica na inspeção in loco (processo n. 15326/2014, doc. digital n. 137281/2015, fls. 1-25), com as declarações apresentadas pelo Presidente da Câmara com o objetivo de comprovar a prestação dos serviços contratados (processo n. 15326/2014, doc. digital n. 156399/2015, fls. 13-79), percebe-se claramente que, além de tais declarações desservirem a tal propósito – visto que as declarações prestadas por terceiros, por si sós, não são meios de prova capazes de atestar a efetiva execução do objeto custeado com recursos públicos, o que deveria ocorrer mediante a aposição de atesto nas notas fiscais pelo gestor do contrato, confirmando a realização do serviço de acordo com o avençado –, elas sequer logram êxito em justificar a prestação dos serviços no valor total despendido pela Câmara Municipal ao longo do exercício de 2014.

13. O **recorrente** afirma que os documentos comprobatórios da prestação dos serviços, dentre eles as notas fiscais devidamente atestadas, cópias das matérias inseridas nos periódicos e tabela de inserção em mídias não escritas, encontrariam-se anexados à petição recursal.



14. Nessa esteira, pleiteia a “anulação” do acórdão nº 103/2016-TP, para tornar “sem efeitos o julgamento improcedente das contas, a obrigação de devoluções dos valores ali entabulados ao erário, e o pagamento de multa”.

15. Em seu **relatório técnico de recurso**, a unidade instrutiva analisa a documentação juntada pelo gestor.

16. Quanto ao documento juntado por meio do anexo I, consistente em uma tabela que relaciona empenhos, notas fiscais e discriminação dos serviços prestados, dentre outras informações, precedida de um ateste e seguidos de uma rubrica, assevera que “a declaração anexada informa a discriminação dos serviços com o mesmo teor da descrição do que consta da Nota de Empenho nº 130/2014” e “a descrição dos serviços constantes das notas fiscais é também padronizada (igual em todas as notas fiscais emitidas, variando a quantidade)”.

17. Pontua que a declaração/tabela em questão foi carimbada com a genérica frase “atesto que este (s) serviço (s) foi (foram) prestado (s)”, mas o signatário, responsável pelo ateste, não é identificado em qualquer campo e nem mesmo consta descrição de seu cargo ou função.

18. Nessa toada, afirma que a falta de identificação do atestante compromete a veracidade de tal documento, citando uma série de dispositivos legais, passagens doutrinárias e jurisprudenciais.

19. A respeito do anexo II, o qual compila diversos documentos do processo de despesa, como notas de empenho e recibos passados por veículos de comunicação, ressalta que os atestes constantes das notas fiscais apresentadas contêm o mesmo defeito acima descrito, ou seja, não se encontram minimamente identificadas.

20. Salienta também que

Os documentos comprobatórios da execução dos serviços que a defesa alega, não se tratam da comprovação propriamente dita da execução dos serviços, mas de recibos emitidos pelos diversos veículos de comunicação utilizados (subcontratados) para divulgar as matérias de interesse da Câmara, base para a composição do valor da Nota Fiscal, e não as cópias dos jornais, revistas, inserção em rádios e televisão e *prints* de telas de sites, estes sim, comprovantes do cumprimento do objeto contratado.

Portanto, somente os documentos que compõem o Anexo II são insuficientes para comprovar o cumprimento do objeto contratado ou a efetiva prestação dos serviços.



21. Em seguida, tratando do anexo III da petição recursal, que contém cópias de jornais e revistas, imagens de *sites*, e comprovantes de veiculação em rádio e tevê, a equipe de auditoria concorda que tais documentos conseguem comprovar ao menos alguma parte da prestação dos serviços, aduzindo:

Embora não tenham sido apresentados em diversas outras oportunidades, não é possível ignorar que em 2014 houve a publicação de muitas matérias envolvendo o Legislativo Municipal, de seu interesse, inclusive de cunho oficial, conforme faz prova os documentos ora enviados, restando verificar se o foram em sua totalidade ou não.

Os documentos de publicidade ora apresentados pelo gestor registram matérias com ações e notícias relacionadas à Câmara Municipal de Barra do Garças, datam do exercício de 2014 e o único contrato vigente nesse período era o contrato nº 07/2014.

22. Nesse passo, compila as informações e chega à conclusão de que o gestor logrou comprovar a realização de serviços no valor de R\$ 70.555,52 (setenta mil quinhentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos) com os documentos constantes do anexo III à manifestação defensiva.

23. Ao fim, **opina pela parcial procedência do recurso**, minorando o valor do dano ao erário para R\$ 45.099,26 (quarenta e cinco mil e noventa e nove reais e vinte e seis centavos), mas registrando que pendem R\$ 115.654,78 (cento e quinze mil seiscentos e cinquenta e quatro reais e setenta e oito centavos) realizados sem regular liquidação.

24. O **Ministério Público de Contas** adere ao posicionamento da equipe técnica.

25. No regime administrativo de despesa, o pagamento somente deve ser realizado após a regular liquidação, procedimento destinado justamente a atestar o cumprimento da obrigação por parte do contratado, nos termos dos art. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.

26. Bem assim, a Lei nº 8.666/1993 também contém rigorosos dispositivos acerca do recebimento do objeto contratual¹, tudo destinado a garantir que o bem, obra ou

¹ Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

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;

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;



serviço adquirido/contratado pela administração seja efetivamente entregue, bem como promover uma escorreita formalização a respeito de como e quando isso ocorreu, e quem é servidor o responsável por atestar sua fidedignidade.

27. Por isso mesmo, os documentos que atestam o recebimento do objeto de um contrato devem observar padrões mínimos, necessariamente identificando o servidor atestante, até porque é necessária fé pública e vínculo com a administração para atestar a fidedignidade da prestação de um serviço ou da entrega de um bem.

28. Nessa esteira, já se manifestou esta Corte de Contas:

Despesa. Liquidação. Atestação de documentos fiscais. Os documentos fiscais devem ter a evidência clara de atestação, com a identificação dos servidores responsáveis, de forma a comprovar a liquidação da despesa, ou seja, que os serviços foram prestados ou que os materiais foram entregues. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 39/2014-PC. **Processo nº 8.341-0/2013**).

Despesa. Liquidação. Atestação obrigatória dos documentos comprobatórios da despesa. Os documentos que comprovam a efetiva prestação de serviços ou a entrega de materiais contratados pela Administração Pública, para fins de suporte da liquidação das despesas públicas (art. 63 da Lei nº 4.320/1964), devem ser atestados pelo servidor fiscal/gestor do respectivo contrato, não sendo admitida a apresentação de declaração de terceiros para cumprir tal finalidade. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 243/2015-PC. Julgado em 11/11/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 03/12/2015. **Processo nº 1.532-6/2014**).

29. E no caso em apreço, o ex-gestor, ora recorrente, se prestou a autorizar pagamentos sem que o ateste da nota fiscal do serviços prestados fosse realizado de maneira minimamente séria, constando nem ao menos a identificação do servidor, como se pode notar do documento digital nº 137281/2015 (processo nº 1.532-6/2014).

30. Além disso, restou comprovado nos autos de nº 1.532-6/2014 que as despesas referentes ao contrato ora discutido foram pagas sem a efetiva comprovação da prestação do serviço contratado, tendo em vista que a administração realizava os

b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação.

§ 1o Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

§ 2o O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3o O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4o Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7626 - e-mail: william@tce.mt.gov.br



empenhos com base em recibos emitidos por prestadores subcontratados. Nesse sentido o seguinte trecho do relatório técnico de defesa constante de tal processo (documento digital nº 173376/2015):

[...] a documentação acostada aos autos (Doc. Digital 156399/2015, p. 13-79) pelo interessado para comprovar a prestação de serviços de publicidade (impressa e/ou falada) à Câmara de Vereadores de Barra do Garças possui mero cunho declaratório. É que os “comprovantes” – alusivos à prestação de serviços de publicidade à Câmara de Vereadores – anexados pelo Sr. Miguel Moreira da Silva consistem em recibos assinados por prepostos de empresas subcontratadas pela R.D.A Couto Publicidade, sendo essa entidade a contratada da Casa Legislativa Municipal.

Ora, tal documentação faz prova da existência de declarações, mas não do fato declarado (efetiva prestação dos serviços). Para bem comprovar a prestação de serviços de publicidade, necessário que se visualizasse o teor das publicações impressas ou das divulgações/propagandas veiculadas em rádio ou televisão, o que não restou evidenciado nos autos ou durante a fase de inspeção *in loco*.

31. Portanto, configurada a irregularidade referente à insuficiência da liquidação, a qual não é afastada pelos argumentos recursais.

32. Contudo, como bem anota o relatório técnico de recurso, o gestor logrou juntar documentação a comprovar a prestação de ao menos parte do serviço, o que não exclui a irregularidade, mas minora o valor do dano ao erário, a ser ressarcido pelo ora recorrente.

33. É dizer, embora permaneça a irregularidade consistente na inexatidão formal do recebimento do objeto contratual e também na insuficiência da liquidação, o gestor conseguiu comprovar parte da prestação do serviço, e assim o valor do dano ao erário deve ser revisto, nos exatos termos do levantamento realizado pela equipe de auditoria.

34. Portanto, o **Ministério Público de Contas**, em concordância com a equipe técnica, manifesta pelo **conhecimento e parcial provimento** do recurso ordinário ora analisado, **reformando-se o Acórdão nº 103/2016-PC** apenas a fim de minorar o valor do dano ao erário, a ser restituído pelo ora recorrente, para o valor de R\$ 45.099,26 (quarenta e cinco mil e noventa e nove reais e vinte e seis centavos), mantendo-se inalterados os demais termos.



3. CONCLUSÃO

35. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (artigo 51 da Constituição Estadual), no uso de suas funções institucionais, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** do recurso ordinário interposto pelo Sr. Miguel Moreira da Silva, já que foram atendidos os requisitos estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) **no mérito**, pelo seu **parcial provimento**, **reformando-se o Acórdão nº 103/2016-PC** apenas com o fim de minorar o valor do dano ao erário, a ser restituído pelo ora recorrente, para o valor de R\$ 45.099,26 (quarenta e cinco mil e noventa e nove reais e vinte e seis centavos), mantendo-se inalterados os demais termos.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de abril de 2017.

(assinatura digital)²
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

2. 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.