



PROCESSO Nº : 34.329-3/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO EM AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP
RESPONSÁVEL : ADEMIR ANTONIO BORTOLI
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE CAMARGO

PARECER Nº 5.742/2018

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP. ACÓRDÃO Nº 99/2018 – SC ACOLHEU O PARECER MINISTERIAL E JULGOU PROCEDENTE A AUDITORIA COM RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÕES E APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. ANÁLISE DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA REFERENTES A PAGAMENTOS ENTRE JANEIRO E OUTUBRO DE 2017. COMPATIBILIDADE OU NÃO DAS MOVIMENTAÇÕES COM REGISTROS DE SISTEMA ELETRÔNICO. RECURSO ORDINÁRIO COM MATÉRIA EMINENTEMENTE JURÍDICA. ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Tratam-se de **Recurso ordinário** interposto pelo Sr. Ademir Antônio Bortoli, Presidente da Câmara Municipal de Sinop, contra o Acórdão nº 99/2018 – SC (documento digital 232311/2018), que conheceu do processo de auditoria de



conformidade instaurada para analisar movimentação financeira das contas bancárias da Câmara Municipal de Sinop, efetivadas no período de janeiro a outubro de 2017.

2. Referido acórdão, acolhendo o Parecer Ministerial nº 2.823/2018 (documento digital nº 144920/2018), julgou auditoria procedente com recomendações e determinações, bem como aplicou multa ao gestor.

3. O Acórdão 99/2018 – SC, assim dispõe:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, IV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 30-E, XIV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 2.823/2018 do Ministério Público de Contas, em: **JULGAR PROCEDENTE** a Auditoria de Conformidade realizada na Câmara Municipal de Sinop, sob a responsabilidade do Sr. Ademir Antônio Bortoli – presidente, com o objetivo de analisar se a movimentação financeira nas contas bancárias referentes aos pagamentos ocorridos no período de janeiro a outubro de 2017 guarda correspondência com os dados registrados em seu sistema eletrônico, além de avaliar os procedimentos de fluxo de pagamento e o controle realizado; e, **a) APLICAR** ao Sr. Ademir Antônio Bortoli (CPF nº 616.835.749-15) **multa** de **10 UPFs/MT**, em razão da constatação da prática da irregularidade classificada como DB 99 (Achado nº 01), consistente na não integração do sistema de pagamentos realizados pelo Poder Legislativo do Município de Sinop com o sistema bancário utilizado junto à Caixa Econômica Federal, nos termos do artigo 75, III e IV, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 286, II e III, da Resolução nº 14/2007 e artigos 2º, II e III, e 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 deste Tribunal; **b) DETERMINAR** à atual gestão da Câmara Municipal de Sinop que realize, **no prazo de 90 (noventa) dias**, planejamento em conjunto com empresa prestadora dos serviços informatizados e a Caixa Econômica Federal, de modo a estabelecer um cronograma para a efetivação da integração dos sistemas informatizados orçamentário/contábil, processos de pagamentos credores e folha de pessoal com a instituição bancária (DB 99 – Achado nº 01); e, **c) RECOMENDAR** à atual gestão que: **c.1)** implante serviço informatizado para cadastro e rastreamento de documentos dos processos de pagamentos (instauração de procedimento administrativo) nos respectivos setores da Câmara Municipal (sistema de protocolo); **c.2)** realize a revisão da norma de controle interno da Câmara Municipal que versa sobre fluxo de pagamentos - Instrução Normativa SFI nº 001/2010 (Irregularidades 1 e 2), para que garanta, no mínimo, as seguintes regras: **c.2.1)** atribuições e responsabilidades dos agentes envolvidos na operacionalização do fluxo de pagamentos (Ordenador de Despesas, Contador, Chefe do Departamento de Tesouraria, etc.); **c.2.2)** procedimento de pagamentos somente mediante ordem de pagamento



(meio eletrônico) integrado com a instituição bancária; **c.2.3)** obrigatoriedade de alimentar o sistema informatizado de contabilidade e finanças com os arquivos retorno das instituições bancárias, devendo o sistema ser parametrizado para gerar os reflexos contábeis automaticamente (estorno da ordem de pagamento, por exemplo), ou seja, para que os arquivos retorno dos pagamentos fiquem devidamente registrados; **c.2.4)** reenvio de pagamento não efetivado ao banco somente após a emissão de nova ordem bancária, uma vez que o arquivo retorno deve estornar a ordem bancária anteriormente emitida; e, **c.2.5)** registro no sistema de folha de pagamento do arquivo retorno das instituições bancárias para armazenamento da informação de efetivação ou não do crédito de salário dos respectivos servidores; e, **c.3)** encaminhe, de forma fidedigna e tempestiva, ao Sistema Aplic, todas as informações a que está obrigado, em especial os registros de pagamentos. A multa deverá ser recolhida 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>.

4. Em suas razões, o gestor aduziu, em síntese que “No caso vertente, a multa somente poderia ser aplicada em caso de existência de danos ao erário e/ou improbidade administrativa, bem como de persistência da inconformidade constatada.”

5. Continua durante toda a irresignação exposta em recurso, tentando demonstrar que não praticou ato de improbidade administrativa, razão pela qual não poderia ser condenada ao pagamento de multa.

6. Por fim, junta e-mails onde busca demonstrar seus esforços para a integração dos sistemas de pagamento, além de ressaltar a inexistência de prejuízos.

7. Em Decisão Singular (documento digital nº 258659/2018), o Conselheiro Relator conheceu do recurso, recebendo-o nos efeitos suspensivo e devolutivo e, reconhecendo tratar-se de recurso com matéria exclusivamente jurídica, determinou a remessa imediata dos autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos pressupostos de admissibilidade recursal

8. O *Parquet* de Contas entende estarem presentes os requisitos de admissibilidade das peças recursais, quais sejam, cabimento, legitimidade, interesse processual e tempestividade.

9. Os recorrentes, Sra. Nadya Bruno Morceli e Sr. Augusto César da Silva são partes legítimas e manifestaram seu interesse recursal tempestivamente, tendo em vista que ambos interpuseram seus recursos em 21/11/2018, portanto, dentro do prazo recursal.

10. 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.

11. Desta forma, **o Ministério Público de Contas entende serem corretas as decisões do Conselheiro Relator que admitiram ambos os recursos ordinários.**

2.2 Dos méritos recursais

12. O Recorrente envida grande esforço tentando demonstrar que o Tribunal de Contas do Estado não pode condená-lo ao pagamento de multa sem que fique evidenciado dano ao erário e ato de improbidade administrativa.

13. **O Ministério Público de Contas discorda completamente das razões de defesa**, isto porque, as penalidades decorreram das seguintes irregularidades imputadas e da subsunção entre a conduta do gestor (fato gerador) e a norma violada.

14. Ocorre que as ações de improbidade administrativa (Lei 8429/92) têm natureza jurídica diversa do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, dizendo respeito a ações judiciais a serem intentadas na esfera cível.



15. O Tribunal não condenou o prefeito por ato de improbidade administrativa. Nem poderia, pois não é da competência dos Tribunais e Conselhos de Contas condenarem gestores por atos desta natureza, os quais devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário.

16. É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade.

17. Basta, para tanto, que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.

18. Em assim sendo, as multas aplicadas nos processos por improbidade divergem daquelas decorrentes das tomadas de contas, possuindo natureza jurídica distintas, não caracterizando o fenômeno do *bis in idem*, de modo que nenhum óbice há para que esta Corte de Contas, no caso concreto, se manifeste em relação às matérias de sua competência, aplicando as sanções cabíveis.

19. Nesse sentido, podem-se citar os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal (STF):

“MANDADO DE SEGURANÇA. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Sentença proferida em processo penal poderá servir de prova em processos administrativos apenas se a decisão concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria. Exceção ao princípio da independência e autonomia das instâncias administrativa e penal. 2. Decisão judicial em sede penal incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas. 3. Questões controvertidas a exigir dilação probatória não são suscetíveis de análise em mandado de segurança. Segurança denegada (MS nº 23.625/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24/6/2003).

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.



COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias. (MS n.º 25880/DF; Rel. Min. Eros Grau, DJ de 16.3.2007, p. 00022)”

20. Observe-se que, por ocasião da interposição do Recurso Ordinário, o gestor não impugnou a ocorrência das irregularidades, mas apenas se defende aduzindo que não cometeu ato de improbidade administrativa, ou comprovação de dano ao erário.

21. Além disso, nos termos do art. 286 do Regimento Interno da Corte de



Contas combinado com o art. 3º, §§ 1º e 2º da Resolução nº 17/2018, a aplicação de multa cabe ao Tribunal Pleno, às Câmaras ou ao julgador singular, em cada processo, os quais, definirão o valor exato da multa, levando em consideração a culpabilidade do responsável, a natureza, circunstâncias e consequências da irregularidade.

22. As razões de recurso trazem novamente os argumentos já analisados com a defesa (documento digital 72764/2018) ao afirmar que a Unidade Gestora envidou esforços para a integração do sistema nos termos do quanto exigido pela Resolução de Consulta nº 20/2014-TP-TCE/MT.

23. Tais argumentos não devem, entretanto, prosperar.

24. Acontece que tais medidas passaram a ser tomadas somente após a notificação do recorrente nestes autos, o que ocorreu em 09 de abril de 2018, enquanto que os e-mails foram enviados em 17 de abril e 30 de outubro de 2018.

25. Não se retira o mérito da busca em resolver o problema. Entretanto não se pode afastar a irregularidade já ocorrida e os prejuízos às ações fiscalizatórias que decorreram do tempo em que a Resolução de Consulta foi descumprida.

26. Certo é que, por mais que se reconheça que não houve mais inércia a partir do dia 17 de outubro de 2018, não se pode deixar de reconhecer, também, que até essa data a irregularidade prevista no achado de auditoria estava ocorrendo.

27. Diante ao exposto, o **Ministério Público de Contas manifesta pelo não provimento do recurso ordinário.**

28. De outra parte, o Ministério Público de Contas não vislumbra ilegalidade na fixação da multa em razão da ocorrência da irregularidade reconhecida no Acórdão, posto que observados os parâmetros mínimo e máximo previstos no art. 3º da Resolução nº 17/2016.

3. CONCLUSÃO

29. Pelo exposto, 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** dos recursos ordinários interpostos Sr. Ademir Antônio Bortoli, Presidente da Câmara Municipal de Sinop, já que foram atendidos os requisitos estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) no mérito, pelo não provimento do recurso ordinário interposto

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 24 de janeiro de 2018.

(assinatura digital)¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador-geral de Contas Adjunto

¹ 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.